

Jaarverslag

van de

Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs

2009

12 april 2010

Inhoud

Voorwoord	pag. 3
1. Het tot stand komen van de CDHO in 2009	pag. 4
1.1 De kwartiermakersrapportage	pag. 4
1.2 Formeren van de commissie	pag. 5
1.3 Instelling van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs	pag. 5
1.4 Werkzaamheden CDHO	pag. 7
2. Inrichting en werkzaamheden van het Bureau CDHO in 2009	pag. 9
2.1 Inrichting van het bureau	pag. 9
2.2 Werkzaamheden van het bureau tot 1 juli 2009	pag. 9
2.3 Werkzaamheden van het bureau vanaf 1 juli 2009	pag. 11
3. De juridische context van de werkzaamheden	pag. 13
3.1 Omkering van de toetsen	pag. 13
3.2 Instelling CDHO	pag. 13
3.3 Beleidsregel doelmatigheid 2009	pag. 13
4. Adviezen CDHO 2009	pag. 17
4.1 Macrodoelmatigheid in kaart	pag. 17
4.2 Bijzondere inhoudelijke aspecten van adviezen	pag. 20
4.3 Bijzonderheden met betrekking tot de werkwijze van de commissie in 2009	pag. 22
4.4 Subsidieregeling postinitiële masteropleidingen hoger beroepsonderwijs	pag. 23
5. Financiële verslaglegging	pag. 25
6. Vooruitblik 2010	pag. 27
Bijlage: Profiel van de commissieleden van de CDHO	pag. 28

Voorwoord

Op 1 juli 2009 is de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs ingesteld. Tot de instelling van de CDHO was de behandeling en de besluitvorming over aanvragen macrodoelmatigheid in zijn geheel belegd bij respectievelijk de departementen van OCW en LNV. Sinds 1 juli 2009 laten beide departementen zich adviseren door een onafhankelijke commissie, de CDHO. De uiteindelijke besluitvorming is, na kennisname van het advies van de CDHO, voorbehouden aan de ministers van OCW en LNV.

In dit eerste jaarverslag blikt de commissie terug op de aanloopfase naar de vorming van de Commissie en de door haar uitgevoerde werkzaamheden vanaf de datum van de instelling van de commissie.

Den Haag, 12 april 2010

Drs. N.M. Verbraak, voorzitter CDHO

1. Het tot stand komen van de CDHO in 2009

Op 23 september 2008 werd door Directeur Generaal Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie dr. L.J. Roborgh aan drs. N.M. Verbraak de opdracht verstrekt om te komen tot de instelling van een adviescommissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs, de inrichting van een Bureau ter ondersteuning van de adviescommissie en het vastleggen van de werkwijze van de te vormen commissie. Verbraak heeft deze rol van kwartiermaker op zich genomen.

In dit hoofdstuk een korte samenvatting van de kwartiermakersrapportage en een terugblik op de formatie en de instelling van de Commissie.

1.1 De kwartiermakersrapportage

Na aanvaarding van het kwartiermakerschap heeft Verbraak op 8 januari 2009 in de Rapportage Kwartiermaker Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs verslag gedaan van zijn bevindingen. In deze rapportage stelde Verbraak vast dat met de instelling van een commissie doelmatigheid wordt gestreefd naar een meer onafhankelijke macrodoelmatigheidsbeoordeling. Bovendien zou de zorgvuldige behandeling van aanvragen doelmatigheid ook bij toenemende aantallen aanvragen doelmatigheid - naar schatting circa 100 op jaarbasis - bij een commissie doelmatigheid goed zijn belegd. Ten slotte zou van de voorgenomen omkering van de Toets Nieuwe Opleiding (TNO) en de macrodoelmatigheidsbeoordeling een dempende invloed uitgaan op de werklust van de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). Immers de kosten- en tijdsintensieve TNO's zouden niet meer voorafgaan aan de macrodoelmatigheidstoets. De instellingen in het hoger onderwijs zouden, na een negatieve toets macrodoelmatigheid, geen tijd en kosten meer behoeven te spenderen aan de TNO procedure.

Een andere conclusie uit het rapport van de kwartiermaker raakt aan het spanningsveld waarin een commissie doelmatigheid opereert. Op grond van gesprekken met informanten kon worden opgemaakt dat de CDHO met de Ministers van OCW en LNV altijd zal opereren in een beleidsgevoelige en spanningsvolle omgeving. De CDHO zal haar werk moeten doen aan de hand van een aantal concrete, in een beleidsregel vastgelegde criteria, die zich baseren op uitgangspunten van doelmatige middelenbesteding, toegankelijkheid, transparantie van aanbod, behoeften op de arbeidsmarkt en in het onderzoek, dynamiek van bedrijf en wetenschap en de internationale context. Echter diezelfde beleidsregel laat ruimte voor interpretatie. Deze ruimte, de zogenaamde discretionaire bevoegdheid van de Minister, zal door commissie en de Minister van een interpretatie moeten worden voorzien. Op dit terrein kan verschil van inzicht optreden. Dit risico kan worden verkleind door serieus kennis te nemen van elkaars standpunten en de wil om middels een constructieve opstelling tot een oplossing te geraken.

De kwartiermakersrapportage bevat tevens een voorstel voor de instelling van een commissie waarbij de keuze wordt bepaald op een profiel van 5 à 7 leden. Voor dit kleinere, dan het aanvankelijk voorziene, aantal is gekozen omdat de leden dan sterker aangesproken worden op het algemeen belang, op sectoroverstijgende visies en op het vermogen om te onderkennen wanneer deskundigenadvies noodzakelijk is. Hiermee was tevens het profiel voor de toekomstige commissieleden gegeven.

Bovendien moesten de leden zich er van bewust zijn dat de werklast voor de commissieleden, overeenkomstig het geschatte aantal aanvragen doelmatigheid, aanzienlijk zou zijn.

1.2 Formeren van de commissie

Na het afscheiden van de rapportage kwartiermaker werd de heer Verbraak, als beoogd voorzitter van de commissie, belast met het formeren van een commissie van 7 leden. Werd in de Rapportage Kwartiermaker nog uitgegaan van een commissie bestaande uit vijf à zeven leden, in overleg met het departement van OCW werd gekozen voor een commissie bestaande uit 7 leden. Gestreefd werd naar invulling vanuit het hiervoor genoemde profiel, met een aanvaardbare man-vrouw verdeling. Kandidaten moesten bovendien beschikken over brede kennis van het (hoger) onderwijsveld. De heer Verbraak heeft de volgende personen bereid gevonden zitting te nemen in de commissie:

Mevrouw mr. R.K.G. Voss (vice-voorzitter)
De heer prof. dr. J.A. Bruijn
De heer mr. E.M. d'Hondt
De heer ir. F. Kuipers
De heer dr. A. Mosterd
Mevrouw J.G. Stam

In de bijlage is een profiel opgenomen van de commissieleden.

1.3 Instelling van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs

Op 17 juni 2009 werd de CDHO officieel door de Minister van OCW, handelend in overeenstemming met de Minister van LNV, ingesteld (Besluit van 17 juni 2009, nr. HO&S/BS/2009/119774). De bovengenoemde commissieleden werden in dit besluit officieel benoemd, met de heer Verbraak als voorzitter.

Taken en bevoegdheden

Het instellingsbesluit geeft aan dat de CDHO per 1 juli 2009 wordt ingesteld, en stelt vast welke taken aan de commissie worden opgedragen. Tevens bevat het instellingsbesluit een taakomschrijving en aanwijzingen omtrent de werkwijze, de bevoegdheden en de kosten van commissie.

In het instellingsbesluit worden de volgende taken voor de commissie beschreven:

1. De commissie beoordeelt op grond van de artikelen 6.2, 7.3 a tweede lid onder b en derde lid, en 7.17, tweede en derde lid van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) aanvragen macrodoelmatigheid hoger onderwijs over te verzorgen nieuwe opleidingen, de vestiging of verplaatsing van een opleiding of een gedeelte van een opleiding naar een nieuwe gemeente dan die waar de opleiding blijkt het Centraal register hoger onderwijs (Croho) is gevestigd of de samenvoeging van bestaande opleidingen.
2. De commissie brengt advies uit over de onder 1 bedoelde beoordelingen aan de minister. De commissie beoordeelt de aanvragen aan de hand van het door de minister in de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs vastgestelde beoordelingskader.
3. De commissie brengt desgevraagd advies uit aan de minister in het kader van de besluitvorming over het ontnemen van de rechten aan een opleiding op grond van artikel 6.5, eerste lid onder a, van

de wet en het opheffen van een vestigingsplaats van een opleiding op grond van artikel 7.17a, eerste lid van de wet.

In een separate Opdrachtbrief aan de commissie van 17 juni 2009 worden hieraan nog de volgende neventaken toegevoegd:

- a. Het op verzoek van de minister uitbrengen van adviezen over ontwikkelingen op het gebied van de macrodoelmatigheid en de (mogelijke) effecten hiervan voor het beleid.
- b. Het op verzoek van de minister periodiek uitvoeren van sectorale doorlichtingen van het bestaande opleidingsaanbod.
- c. Het ondersteunen van de betreffende minister bij procedures in het kader van bezwaar en beroep.
- d. Het adviseren van de minister van Onderwijs, Cultuur en wetenschap in zake de subsidieregeling HBO-masters. Dit betekent het in samenhang beoordelen van alle aanvragen op kwaliteit en de mate waarin de aanvragen voldoen aan de gestelde criteria in de subsidieregeling.

Werkwijze en bevoegdheden

In het instellingsbesluit worden voorts de volgende zaken geregeld ten aanzien de werkwijze en bevoegdheden van de commissie.

- Adviestermijn

Er geldt een termijn van 6 weken na indiening van de aanvraag waarbinnen de commissie advies uitbrengt aan de minister. Van deze termijn kan de commissie echter afwijken. De commissie heeft namelijk de bevoegdheid om bij de voorbereiding van een advies nadere informatie te vragen aan de aanvrager of, indien de aanvraag onvolledig is, de aanvrager de gelegenheid te bieden binnen een door de commissie vast te stellen termijn, de aanvraag aan te vullen. De voorzitter van de commissie is hierbij gemachtigd om namens de minister toepassing te geven aan artikel 4.14 van de Algemene wet bestuursrecht en een redelijke termijn te stellen. De commissie dient de minister in kennis te stellen van dit feit. Tevens is de commissie de bevoegdheid gegeven om in voorkomende gevallen expertise van derden in te roepen, voor zover dit valt binnen het daarvoor door de minister goedgekeurde begrote bedrag. Indien dit bedrag ontoereikend is, dient voorafgaand aan het inroepen van derden, toestemming verkregen te worden van de minister.

- Overleg CDHO-departement

Om een regelmatige communicatie met het departement te garanderen is in het instellingsbesluit vastgelegd dat de commissie twee maal per jaar overleg pleegt met de minister over de praktijk van de beoordeling van de mutaties met betrekking tot macrodoelmatigheid en de ontwikkelingen die zich hierin voordoen. Inmiddels wordt in deze communicatie voorzien door een regelmatig terugkerend Periodiek Overleg tussen de voorzitter van de CDHO, de directeur Hoger Onderwijs & Studiefinanciering en een vertegenwoordiger van het departement van LNV.

Ten slotte dient de commissie een maal per jaar een verslag van haar werkzaamheden aan de minister aan te bieden.

Algemene aanwijzing ten aanzien van te voeren beleid

De toelichting bij het instellingsbesluit geeft nog een belangrijke verwijzing naar het beleid dat sinds 2003 op grond van de beleidsregel is gevoerd. Er wordt op gewezen dat dit beleid restrictief van karakter is. Alleen voor uitbreidingen van het onderwijsaanbod die aansluiten bij nationale beleidsprioriteiten en waarvan de start geen nadelige effecten met zich meebrengen voor het bestaande onderwijsaanbod wordt nog toestemming verleend. Vervolgens wordt de context

waarbinnen het huidige terughoudende beleid vorm heeft gekregen aangeduid. Verwezen wordt daarbij naar de periode waarin werd getracht de zelfregie van de instellingen te versterken (HOOP 2000) en er sprake was van een sterke proliferatie van het onderwijsaanbod.

1.4 Werkzaamheden CDHO

Tot 1 juli 2009

Zoals in hoofdstuk 2 wordt beschreven, heeft het departement van OCW in de periode februari tot 1 juli 2009 een groot aantal dossiers aanvragen macrodoelmatigheid overgedragen aan het bureau van de CDHO. De commissie in oprichting heeft zich, uitsluitend in “oefensessies”, over enkele van deze overgedragen dossiers gebogen. Op deze wijze werden de toekomstige commissieleden in staat gesteld om zich een beeld te vormen van de aanvraagdossiers, in relatie tot de beleidsregel en de te geven adviezen. Uiteraard heeft de commissie i.o. over deze zaken geen formeel advies uitgebracht, en heeft de behandeling in de sessies ook geen invloed gehad op de werkzaamheden zoals deze door de medewerkers van het bureau werden uitgevoerd.

Vanaf 1 juli 2009

De commissie heeft tijdens het commissieoverleg op 23 juli 2009 uit haar midden een vice-voorzitter, mevrouw mr. R.K.G. Voss, aangewezen. Conform de voorziening in het instellingsbesluit treedt de vice-voorzitter bij afwezigheid van de voorzitter in diens rechten.

Tussen 1 juli 2009 en 31 december 2009 hebben vijf plenaire vergaderingen plaatsgevonden. Een overzicht van de in deze periode afgescheiden adviezen is hieronder opgenomen.

Tabel 1. Adviezen van de CDHO, 1 juli – 31 december 2009

Soort aanvraag	Aantal	Positief	Negatief
Nieuwe opleiding	11	7	4
Nieuwe vestigingsplaats	2	1	1
Verplaatsing	3	3	0
Ingetrokken aanvragen	4	-	-
Aanvragen in behandeling ¹	10	-	-
Totaal	30	11	5

Bron: CDHO databank

¹ Het betreft hier de aanvragen waarover de CDHO heeft geadviseerd, maar waarop OCW op 1 januari 2010 nog geen besluit heeft genomen. Deze aanvragen zijn buiten de telling over 2009 gehouden. Het betreft hier 6 negatieve adviezen en 4 positieve adviezen die in de verantwoording over 2010 zullen worden meegeteld. Zie hiervoor eveneens de tekst onder bij tabel 4.

In tabel 1 zijn alleen de aanvragen opgenomen waarover de CDHO in de periode 1 juli tot en met 31 december 2009 heeft geadviseerd, en waarover de verantwoordelijke minister nog in het verslagjaar 2009 een besluit heeft genomen. In hoofdstuk 4 volgt een verdere analyse van deze adviezen.

2. Inrichting en werkzaamheden van het Bureau CDHO in 2009

Ter ondersteuning van de uitoefening van haar adviestaken wordt de commissie ondersteund door een secretariaat, verder te noemen het bureau CDHO. In dit hoofdstuk een terugblik op de vorming van dit bureau en de uitgevoerde werkzaamheden in 2009.

2.1 Inrichting van het bureau

Per 1 december 2008 was reeds één senior beleidsmedewerker (schaal 12) werkzaam voor het Bureau van de CDHO. Deze beleidsmedewerker was afkomstig van OCW. Voor het secretariaat was op dat moment, op uitzendbasis, ook reeds een medewerker (schaal 8) werkzaam. Deze medewerker is officieel in dienst getreden per 1 juni 2009. Per 1 januari 2009 is een junior beleidsmedewerker (schaal 10) geworven. Daarnaast is een juridisch beleidsmedewerker (schaal 12) op 1 februari 2009 in dienst getreden. Voor het werven van een junior beleidsmedewerker op is gekozen, omdat de beide reeds geworven beleidsmedewerkers geen full-time dienstverband ambiëerden. Daardoor deed zich de mogelijkheid voor een startende beleidsmedewerker (schaal 10) aan te trekken. In overleg met het departement LNV is per 1 juni 2009 een beleidsmedewerker van dit departement gedetacheerd bij het Bureau van het CDHO.

2.2 Werkzaamheden van het Bureau tot 1 juli 2009

Proces-ontwikkeling

Al ten tijde van de kwartiermakersrapportage was duidelijk geworden dat vanwege de Awb-beslistermijn (8 weken) er sprake zou moeten zijn van een zeer efficiënte werkwijze van het bureau. In verband met deze korte termijn was voorzien dat de commissie ten minste 10 keer per jaar plenair zou vergaderen. Op deze vergaderingen moet de commissie kunnen oordelen over de voorgelegde aanvragen. Het bureau dient zorg te dragen voor een adequate voorbereiding van de besluitvormende vergaderingen.

Het bureau heeft zich in de aanloop tot 1 juli 2009 bezig gehouden met het zich inwerken in de materie van de macrodoelmatigheid. Daarnaast zijn er interne werkprocessen ontwikkeld en is het hele administratieve proces rondom de advisering ontwikkeld en vastgelegd. Er zijn sjablonen voor alle voorkomende typen van advies ontwikkeld en er zijn data verzameld die noodzakelijk zijn voor een adequate advisering.

Voorts is een website ontwikkeld en is het secretariael bureau ingericht. De ontwikkelde website, www.cdho.nl, heeft tot doel om de instellingen en andere belanghebbenden te informeren over de werkzaamheden van de Commissie.

Voorts is er gewerkt aan een adequaat digitaal registratie- en documentbeheerssysteem. Gekozen is voor een geheel op het CDHO werkproces toegesneden programma: Sherlock. Het systeem is extern ontwikkeld door de firma Grapefruit. Het systeem is zoveel mogelijk ontwikkeld met inachtneming van het in te richten adviesproces, zoals dit zich bij bureau CDHO manifesteert sinds 1 juli 2009.

Een ander digitaal traject waaraan het bureau in de loop van 2009 een bijdrage heeft geleverd is DCROHO. De CDHO werd door de IB-Groep (inmiddels DUO) uitgenodigd om te participeren in dit project. De bedoeling is dat DCROHO in de loop van 2010 zal resulteren in een digitale omgeving waarin alle bij de beoordeling macrodoelmatigheid en Toets Nieuwe Opleiding betrokken ketenpartners (Instellingen van Hoger Onderwijs, OCW, CDHO, NVAO en DUO) de stukkenstroom zoveel mogelijk digitaal zullen laten verlopen.

In 2009 is veel aandacht uitgegaan naar het versterken van de kennisbasis bij het bureau van de CDHO. Met OCW zijn afspraken gemaakt over het ter beschikking stellen van de studenteninstroomcijfers. Het bureau CDHO heeft de beschikking gekregen over deze data en is sindsdien in staat de benodigde data zelf op te halen uit dit databestand. Voorts is gewerkt aan het opbouwen van een eigen bestand met datagegevens, zoals de HBO-monitor en de Keuzegids 2009. Gebleken is dat het niet zo eenvoudig is om de beschikking te krijgen over betrouwbare arbeidsmarktgegevens. Er wordt gebruik gemaakt van ROA-publicaties, maar veelal bieden deze gegevens onvoldoende houvast voor de vaak zeer specifieke vraagstelling van het Bureau. De aanwezige data moeten vaak nog gecombineerd worden met branchespecifieke informatie over de ontwikkelingen op de langere termijn in de betreffende sector, een tijdrovend en lastig karwei. Op dit punt is nog veel te winnen. Zo zou een brede analyse die ingaat op de specifieke vragen van het Bureau, hierin kunnen voorzien. In de loop van 2009 heeft het bureau reeds verkend welke mogelijkheden er zijn op dit gebied.

Daarnaast is er in deze aanloopperiode regelmatig op beleidsmatig niveau overleg gevoerd met OCW. Dit overleg was enerzijds gericht op het leveren van een bijdrage aan de nieuwe beleidsregel en het instellingsbesluit. Anderzijds werd in dit overleg gezocht naar een goede afstemming tussen de procedures en werkwijzen van CDHO en OCW. Deze protocollen zijn nog in 2009 geoperationaliseerd.

Aanvragen macrodoelmatigheid

Zoals reeds in het vorige hoofdstuk aangegeven is er in februari 2009 in verband met een grote hoeveelheid ingediende aanvragen toets macrodoelmatigheid bij OCW voor gekozen om het reeds ingerichte bureau onder verantwoordelijkheid van OCW besluiten macrodoelmatigheid in concept te laten opstellen. OCW heeft hiertoe vanaf eind februari tot 30 juni 2009 dossiers aanvragen toets macrodoelmatigheid overgedragen. De beleidsmedewerkers van het bureau traden in deze periode op als zelfstandig beoordelaar, onder verantwoordelijkheid van het departement. Zij hebben deze aanvragen inhoudelijk behandeld en beoordeeld, en hebben concept-besluiten geconcipeerd. Aanvragen doelmatigheid die door OCW voor 1 maart 2009 waren ingenomen werden beoordeeld conform de regeling van vóór de omkering van de toetsen macrodoelmatigheid en Nieuwe Opleiding (NVAO). Aanvragen die vanaf 1 maart 2009 bij OCW waren ingekomen werden beoordeeld conform de regeling inzake de omkering van de toetsen. Na het concipiëren van een concept-besluit werd het dossier weer overgedragen aan OCW waarna het departement zorg droeg voor de uiteindelijke besluitvorming op de aanvraag. De beleidsmedewerkers hebben zich op deze wijze zowel inhoudelijk als procedureel op adequate wijze kunnen voorbereiden op het verwerken van de aanvragen toets macrodoelmatigheid zoals dit per 1 juli 2009 zou gaan plaats vinden. Bijkomend voordeel was dat werkafspraken met de ketenpartners (OCW/LNV, beleidsafdelingen andere ministeries) reeds geconcretiseerd konden worden, en dat interne procedures beter konden worden afgestemd op de praktijk. Tevens kon op deze wijze worden vastgesteld waar het bureau goed en waar het minder

goed was toegerust om de aanvragen vanaf 1 juli 2009 adequaat te kunnen afhandelen. Van LNV zijn in deze periode 2 aanvragen toets macrodoelmatigheid binnen gekomen, welke overigens na overleg met verantwoordelijk medewerkers van het departement zijn afgedaan zonder dat daarvoor door de CDHO een concept-besluit was opgesteld. In tabel 2 is een overzicht opgenomen naar soort aanvragen die het bureau tot 1 juli onder verantwoordelijkheid van OCW heeft behandeld.

Tabel 2. Aantal door het bureau onder regie van OCW behandelde aanvragen, 1 januari - 1 juli 2009

Soort aanvraag	Oude Regeling (regie OCW) ²	Overgangsfase (regie OCW) ³	Totalen 2009
Nieuwe opleiding	17	44	61
Splitsing en overdracht	1	3	4
Nieuwe vestigingsplaats	17	1	18
Verplaatsing	1	2	3
Samenvoeging	-	1	1
Totaal	36	51	87

Bron: CDHO databank

Een korte toelichting op het grote aantal nieuwe vestigingsplaatsen

Het relatief grote aantal nieuwe vestigingsplaatsen wordt veroorzaakt door 15 aanvragen voor een nevenvestiging van reeds bestaande opleidingen van de Christelijke Hogeschool Windesheim in Almere en Lelystad. De CHW heeft in het kader van het convenant hoger onderwijs Flevoland de mogelijkheid gekregen om, mits doelmatig, hbo-opleidingen te starten in Almere en Flevoland.

2.3 Werkzaamheden van het bureau vanaf 1 juli 2009

Vanaf 1 juli 2009 staan de werkzaamheden van het bureau helemaal ten dienste van de commissie doelmatigheid hoger onderwijs (CDHO). Bij binnenkomst van een aanvraag screent het bureau of de aanvraag aan alle vormvereisten (beroep op relevante voorwaarden en mee te sturen documenten) voldoet. De indiener van de aanvraag ontvangt een ontvangstbevestiging en er wordt een digitale melding van de aanvraag gestuurd naar de departementen van OCW en LNV. Voorts wordt de

² Hier zijn alleen de door de CDHO medebehandelde aanvragen geteld. De in dezelfde periode door OCW afgewikkelde aanvragen vallen buiten deze telling. Het is niet bekend om welke aantallen het hier gaat.

³ *Ibidem.*

aanvraag vermeld op de website van de CDHO. Vervolgens neemt een beleidsmedewerker van het bureau een aanvraag in behandeling en bereidt een concept-advies voor. Relevante beleidsinformatie van departementen en brancheorganisaties wordt opgevraagd. Het te concipiëren concept-advies wordt op basis van de overgelegde en opgevraagde beleidsinformatie in overleg met het voltallig bureau en de voorzitter CDHO, of een ander lid van de commissie, nader voorbereid. Voorts zorgt het bureau ervoor dat een dossier met voor de advisering relevante informatie en het concept-advies wordt samengesteld ten behoeve van de besluitvormende commissievergadering. Tijdens de vergadering van de commissie kan het voorkomen dat er meer informatie door de commissie wordt verlengd in verband met een zorgvuldige besluitvorming. De medewerkers van het bureau zorgen voor de bewaking van de adviestermin en zetten namens de commissie eventuele vragen uit. De commissie kan de voorzitter mandateren om het advies op basis van de in de vergadering besproken stukken verder af te doen. De bureaumedewerkers zorgen er in dat geval voor, dat een advies wordt geconcipteerd, dat in de lijn ligt met hetgeen in de plenaire vergadering is besproken en overleggen met de voorzitter over de finale afhandeling van dit advies.

Het bureau en de commissie hebben zich ten doel gesteld de aanvragen in principe in de hiervoor gestelde termijn van 6 weken af te doen. Vervolgens heeft het departement van OCW, dan wel LNV, nog twee weken de tijd om een definitief besluit te nemen. De totale beschikbare beslistermin voor aanvragen nieuwe opleiding bedraagt immers 8 weken⁴. Indien omwille van een zorgvuldige besluitvorming of wegens het opvragen van relevante informatie deze termijn moet worden verlengd of opgeschort, dan draagt het bureau hiervoor zorg. Het bureau stelt eveneens het betrokken departement op de hoogte.

Nadat het advies is getekend door de voorzitter of, bij diens afwezigheid, de vice-voorzitter, worden het advies en het digitale dossier verzonden naar het betrokken departement. De inhoud van het advies wordt niet terstond openbaar gemaakt. Het advies wordt pas kenbaar gemaakt aan de aanvrager, de koepels en DUO Groningen met het besluit van de minister.

Omdat de adviezen van de commissie informatie over haar beleidsopvatting kan bevatten die waardevol kan zijn voor het veld, hecht de commissie aan het achteraf openbaar maken van haar adviezen en de besluiten van de minister. De commissie heeft het openbaar maken daarom geagendeerd in het Periodiek Overleg met OCW en LNV.

⁴ De beslistermin voor aanvragen macrodoelmatigheid, anders dan aanvragen nieuwe opleiding, is 4 maanden.

3. De juridische context van de werkzaamheden

De regelgeving, welke van invloed is op de toets macrodoelmatigheid, is in 2009 aanzienlijk gewijzigd. Achtereenvolgens wordt de belangrijkste regelgeving besproken, en wordt zicht gegeven op de belangrijkste wijzigingen van de beleidsregel doelmatigheid en de consequenties daarvan voor de aanvragen toets macrodoelmatigheid.

3.1 “Omkering van de toetsen”

Per 1 maart 2009 heeft de “omkering” van de macrodoelmatigheidstoets haar beslag gekregen (Staatsblad 2009, 75). De bedoeling van de wetgever is dat vanaf 1 maart 2009 instellingen eerst de toets macrodoelmatigheid doorlopen en pas na een positief besluit doelmatigheid opteren voor de Toets Nieuwe Opleiding bij de NVAO.

3.2 Instelling CDHO

Tot 1 juli 2009 was het departement van OCW, respectievelijk LNV, geheel verantwoordelijk voor het afdoen van de aanvragen toets macrodoelmatigheid.

Per 1 juli 2009 werd, middels het Instellingsbesluit van 17 juni 2009, de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs ingesteld. Vanaf dit moment moeten instellingen hun aanvragen macrodoelmatigheid indienen bij het bureau van de CDHO. De CDHO adviseert de minister, waarna de minister het formele besluit neemt.

3.3 Beleidsregel doelmatigheid 2009

Op 1 augustus is de Beleidsregel Doelmatigheid Hoger Onderwijs 2009 in werking getreden. (Beleidsregel van 17 juni 2009, nr. HO&S/BS/2009/118878). Aanvragen die vanaf 1 augustus 2009 zijn ingediend worden beoordeeld conform deze beleidsregel. Aanvragen die werden ingediend in de periode 1 juli tot en met 31 juli 2009 zijn door de commissie beoordeeld volgens de oude beleidsregel van 25 juni 2006.

Waarom een beleidsregel doelmatigheid?

Het departement van OCW (respectievelijk LNV) beslist op verzoeken toets macrodoelmatigheid aan de hand van een beleidsregel. Deze beleidsregel, waarvan de eerste versie werd gepubliceerd op 19 september 2003, heeft betrekking op het uit 's Rijks kas bekostigde onderwijs op het terrein van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. De beleidsregel geeft aan op welke wijze de minister invulling geeft aan zijn wettelijke bevoegdheden ten aanzien van de beoordeling van de doelmatigheid van voornemens van hogescholen en universiteiten voor het verzorgen van een nieuwe opleiding of van het openen van een nieuwe vestigingsplaats van een opleiding. De beleidsregel ziet voorts toe op verplaatsing van een (deel van een) opleiding en op samenvoeging van bestaande opleidingen. De doelstelling van de sinds 2003 gehanteerde beleidsregels is telkens geweest het beheersbaar houden van het geheel van (nieuwe) onderwijsvoorzieningen en de spreiding daarvan. In de beleidsregel welke is ingevoerd per 1 augustus 2009 is vooral ingezet op bestendiging van de ingeslagen weg. Volgens de toelichting bij deze beleidsregel zal naast de

selectieve koers waar het gaat om uitbreiding van het onderwijsaanbod, het accent de komende periode vooral moeten liggen op een betere positionering en benutting van de bestaande infrastructuur. De toelichting op het Instellingsbesluit CDHO bevat, zoals ook in hoofdstuk 1 reeds aangegeven, eenzelfde verwijzing naar een restrictief te voeren beleid.

Bij de instelling van de CDHO werd duidelijk dat de nieuwe beleidsregel een maand later in werking zou treden dan het aantreden van de commissie. De eerste maand van haar bestaan heeft de CDHO derhalve nog geadviseerd aan de hand van de beleidsregel macrodoelmatigheid 2006, zoals deze ook daarvoor werd gehanteerd door de departementen.

De beleidsregel 2009 is in vergelijking met de beleidsregel 2006 op een aantal significante punten aanzienlijk gewijzigd. In de tweede helft van 2009 is gebleken dat instellingen deze verschillen nog niet altijd duidelijk voor ogen hebben. Omdat deze wijzigingen ook van invloed zijn op de adviezen van de CDHO wordt in dit jaarverslag apart aandacht besteed aan de belangrijkste wijzigingen.

De systematiek van de beleidsregel (oud en nieuw)

De beleidsregel bepaalt onder andere aan welke voorwaarden een voornemen tot het verzorgen van een nieuwe hbo- of wo-opleiding of het aanbieden van een hbo- of wo-opleiding in een andere plaats (nieuwe vestigingsplaats) moet voldoen. De systematiek van de nieuwe beleidsregel is ten opzichte van de oude beleidsregel grotendeels gelijk gebleven. Een nieuwe opleiding kan volgens de nieuwe beleidsregel alleen doelmatig zijn als het voornemen tenminste voldoet aan één van de voorwaarden a, b of c (voorheen criteria a, b of c.2), en tevens aan de beide voorwaarden d en e.

Volgens voorwaarde a, voorheen vergelijkbaar criterium a, draagt de opleiding aantoonbaar bij aan de verdere ontwikkeling van de Nederlandse kennissamenleving doordat de opleiding tegemoet komt aan een door de Minister erkende behoefte aan nieuwe beroepen of aan door de Minister noodzakelijk geachte nieuwe ontwikkelingen, waaronder wetenschappelijke ontwikkelingen in innovatieve sectoren.

Volgens voorwaarde b, voorheen criterium b, draagt de opleiding aantoonbaar bij aan een andere dan onder a genoemde en door de Minister erkende behoefte op terreinen, waarvoor de Rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid op stelselniveau draagt.

Volgens voorwaarde c, voorheen criterium c.2, wordt de opleiding gevestigd in een landsdeel waarover bestuurlijke afspraken met de Minister zijn gemaakt om de kennisinfrastructuur aldaar te versterken, om daarmee gebiedsspecifieke knelpunten en achterstandssituaties te verminderen. Op grond van voorwaarde d, mag realisering van een opleiding op langere termijn niet leiden tot substantieel, of indien aan voorwaarde c is voldaan tot bovenmatig, nadelige effecten voor de benutting van de bestaande capaciteit en infrastructuur op het desbetreffende onderwijs- en onderzoeksterrein.

Volgens voorwaarde e moet de inbedding van de opleiding in de (regionale) kennisinfrastructuur voldoende verzekerd zijn.

De belangrijkste verschillen 2006-2009 in vogelvlucht

- Een belangrijke wijziging van de nieuwe Beleidsregel ligt in een verdere restrictie van de voorwaarde dat een nieuwe opleiding aantoonbaar bijdraagt aan de verdere ontwikkeling van de Nederlandse kennissamenleving. De nieuwe beleidsregel stelt deze voorwaarde zo, dat de Minister (van OCW of LNV) de behoefte aan nieuwe beroepen of de noodzakelijk

geachte nieuwe (wetenschappelijke) ontwikkelingen moet hebben erkend. Voorheen was de meer algemene bepaling “gebleken behoefte” uitgangspunt bij dit criterium.

Sinds de invoering van de nieuwe beleidsregel 2009 heeft de commissie geen enkel beroep op voorwaarde a in haar adviezen gehonoreerd. In de periode tot 1 augustus 2009 (oude beleidsregel) heeft het bureau handelend onder verantwoordelijkheid van OCW één aanvraag op dit punt gehonoreerd. Dit concept-besluit is door de minister bestendigd. In één andere aanvraag is in een bezwaarprocedure het beroep op het (toenmalige) criterium a alsnog door OCW gehonoreerd.

- Een andere wijziging behelst het vervallen van criterium c.1 bij zowel een aanvraag nieuwe opleiding als een aanvraag voor nieuwe vestigingsplaats. De nieuwe voorwaarde c ziet uitsluitend nog toe op opleidingen die gevestigd worden in een landsdeel waarover bestuurlijke afspraken met de Minister zijn gemaakt om de kennisinfrastructuur aldaar te versterken, om daarmee gebiedsspecifieke knelpunten en achterstandsituaties te verminderen. De CDHO legt in haar adviezen vanaf 1 augustus 2009 deze bepaling zo uit, dat alleen indien er sprake is van beleidsafspraken met de Minister over gebiedsspecifieke knelpunten die substantieel en specifiek zijn, een landsdeel voor een beroep op deze voorwaarde in aanmerking komt. Volgens de CDHO zijn dergelijke afspraken dit moment alleen van toepassing op de landsdelen Zeeland en Flevoland. Tot ingang van de nieuwe beleidsregel heeft het departement OCW ook het Noorden gerekend tot een dergelijk landsdeel in de zin van het oude criterium c.2. De CDHO rekent het Noorden niet tot landsdelen als bedoeld in voorwaarde c, omdat zij van mening is dat er thans geen sprake is van afspraken die voldoende substantieel en specifiek zijn.
In 2009 is gebleken dat instellingen de reikwijdte van deze wijziging nog niet altijd doorzien. Veel instellingen ook uit andere landsdelen beroepen zich op voorwaarde c, omdat zij in de veronderstelling zijn dat de nieuwe voorwaarde c een onverkorte voortzetting is van de criteria c.1 en c.2 van de voorgaande beleidsregel.
- In de beleidsregel 2009 is vastgelegd dat ook het niet bekostigd onderwijs betrokken moet worden bij de doelmatigheidstoetsing. In samenhang hiermee is vastgelegd dat er vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel “Versterking Besturing” de reeds in de nieuwe beleidsregel vastgelegde afstemmingsverplichting zal gaan gelden. Deze afstemmingsverplichting gold onder het regiem van de Beleidsregel 2006 alleen voor verzoeken voor een nieuwe vestigingsplaats van een bestaande opleiding. De afstemmingsverplichting moet straks eveneens gaan gelden voor voornemens welke betrekking hebben op het verzorgen van een nieuwe opleiding. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet Versterking Besturing heeft de CDHO instellingen gevraagd voornemens welke betrekking hebben op het verzorgen van een nieuwe opleiding af te stemmen met andere bekostigde instellingen die een dergelijke, vergelijkbare, opleiding reeds aanbieden. Telkens is daarbij aangegeven dat het nog geen wettelijk afdwingbare verplichting betreft. De CDHO heeft hiervoor gekozen omdat zij verwacht dat van een dergelijke afstemming ook een regulerende werking uitgaat. Uit contacten met instellingen is gebleken dat er sprake is van enige huivering ten aanzien van het afstemmen. De CDHO hecht er echter aan te wijzen op het feit dat het afstemmen in het kader van de beoordeling van de doelmatigheid (voorwaarde d) belangrijke informatie oplevert.
- Voorts zijn nieuwe normen opgenomen voor een voornemen tot vestiging van (een gedeelte van) een opleiding in een andere gemeente, tot verplaatsing van (een gedeelte van) een

opleiding of tot samenvoeging van bestaande opleidingen. Hierin is het associate-degreeprogramma opgenomen. In 2009 is geen enkel verzoek tot beoordeling macrodoelmatigheid van een nieuwe vestigingsplaats van een Ad-programma bij de CDHO ingediend. De verwachting is dat deze toetsing in het kader van de nieuwe door OCW afgekondigde pilot-rondes in 2010 wel plaats zal vinden.

- Tot slot zijn in de nieuwe beleidsregel de voorwaarden voor het vestigen van een nieuwe hbo-masteropleiding nader vastgelegd.

4. Adviezen CDHO 2009

In dit hoofdstuk zal duidelijk worden, hoe de betreffende aanvragen kunnen worden onderverdeeld en hoe de advisering en beslissing van deze aanvragen is verlopen. Er is daarbij niet alleen aandacht voor de cijfers, maar ook voor de inhoud van de adviezen, aangezien sommige adviezen van de CDHO een individuele aanvraag overstijgende betekenis hebben. Voorts is er aandacht voor een aantal bijzondere aspecten van de werkwijze van de Commissie. Tot slot wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij de adviezen die de CDHO aan de minister van OCW heeft uitgebracht in het kader van de Subsidieregeling postinitiële masteropleidingen hoger beroepsonderwijs.

4.1 Macrodoelmatigheid in kaart

Uitgebrachte adviezen en besluiten ministers

Van 1 juli 2009 tot 1 augustus 2009 zijn 20 aanvragen macrodoelmatigheid bij de CDHO ingediend, welke zijn afgedaan onder de Beleidsregel 2006. Van 1 augustus tot en met 31 december 2009 zijn 22 aanvragen macrodoelmatigheid binnengekomen, welke zijn afgehandeld conform de Beleidsregel 2009. In deze periode werden ook 16 aanvragen Subsidieregeling hbo-masters in behandeling genomen. In totaal zijn over de periode 1 juli tot 31 december 2009 58 dossiers ter advisering voorgelegd.

Met betrekking tot de ingediende aanvragen macrodoelmatigheid zijn 30 adviezen afgescheiden in 2009. Over 20 adviezen is in de periode tot 31 december ook een besluit genomen door het departement van OCW of LNV. De aanvragen waarover geadviseerd en beslist is, kunnen worden onderscheiden naar het soort van aanvraag (nieuwe opleiding, nieuwe vestigingsplaats, en verplaatsing). Onderstaand in tabel 3 een totaaloverzicht van de adviezen uitgebracht aan de ministers van OCW/LNV, waarin ook het erop volgend besluit van het departement is verwerkt, voor zover deze is genomen voor 31-12-2009.

Tabel 3. Adviezen macrodoelmatigheid van de CDHO en besluiten van OCW/LNV, 1 juli tot 31 december 2009

Soort aanvraag	Aantal	Positief	Negatief	Positief	Negatief
		Adviezen CDHO		Besluiten OCW/LNV	
Nieuwe opleiding	11	7	4	7	4
Nieuwe vestigingsplaats	2	1	1	1	1
Verplaatsing	3	3	-	3	-
Ingetrokken aanvragen ⁵	4	-	-	-	-
Totaal	20	11	5	11	5

Bron: CDHO databank

Uit de tabel blijkt dat er in de periode juli-december 2009 geen verschil in beoordeling bestond tussen de CDHO enerzijds en het departement van OCW anderzijds.

In de volgende tabel wordt een uitsplitsing gemaakt naar aanvragen WO en HBO, voor zover deze een uitbreiding zijn van het opleidingsaanbod.

⁵ Het betreft hier aanvragen die in overleg met de instelling zijn ingetrokken. Doorgaans betreft het hier aanvragen die inhoudelijk onvolledig zijn. Het aantal beoordeelde aanvragen gevolgd in 2009 door een besluit van OCW over 2009 bedraagt 20 min 4 ingetrokken aanvragen = 16.

Tabel 4. Adviezen van de CDHO op aanvragen die zijn gericht op uitbreiding van het opleidingsaanbod (nieuwe opleiding / nieuwe vestigingsplaats) gesplitst in aanvragen HBO en WO, 1 juli - 31 december 2009.

Soort aanvragen WO	Aantal	%	Positief	%	Negatief	%
Nieuwe opleiding	8		7		1	
Nieuwe vestigingsplaatsen	--		--		--	
Totaal	8	100	7	87,5	1	12,5

Soort aanvragen HBO	Aantal	%	Positief	%	Negatief	%
Nieuwe opleiding	3				3	
Nieuwe vestigingsplaatsen	2		1		1	
Totaal	5	100	1	20	4	80

Ook tabel 4 heeft alleen betrekking op adviezen die zijn gevolgd door een besluit van de minister in de verslagperiode. Bovendien zijn alleen geteld de aanvragen die betrekking hebben op een uitbreiding van het opleidingsaanbod: de nieuwe opleidingen en de nieuwe vestigingsplaatsen. Uit de tabel blijkt dat de CDHO 5 adviezen afgescheiden heeft met betrekking tot het HBO en 8 met betrekking tot wijzigingen in het WO-aanbod. Van die laatste categorie is 87,5 % positief geadviseerd tegen 20 % positieve adviezen met betrekking tot voornemens in het HBO.

Alhoewel iedereen die de cijfers uit tabel 4 raadpleegt terughoudendheid zal betrachten bij de interpretatie hiervan – het betreft immers nog maar een beperkt aantal aanvragen die in een beperkte periode van 6 maanden zijn behandeld – is het natuurlijk toch interessant om te trachten hieruit een zekere trend te destilleren. Van belang is dan om te weten dat ten gevolge van de bij de tellingen gehanteerde systematiek wordt uitgegaan van aanvragen waarop de CDHO heeft geadviseerd én waarop in 2009 een besluit van OCW is gevolgd. Hierdoor blijven, onbedoeld, 8 aanvragen die al in 2009 door de CDHO van een advies zijn voorzien, maar nog niet door OCW van een besluit zijn voorzien buiten beschouwing. Als die 8 aanvragen wel worden meegerekend resulteert dit in een totaal van 21 (100%) aanvragen waarvan 10 (47,6%) een positief advies en 11 (52,3%) een negatief advies hebben gekregen. Zoals hiervoor al is aangegeven mag deze trend slechts als richtinggevend worden beschouwd.

Het is ook interessant te bezien hoe de aanvragen kunnen worden onderverdeeld naar Croho-gebied. In tabel 5 zijn alle aanvragen onderverdeeld naar Croho-gebied. Geconcludeerd kan worden dat het WO het grootste aantal aanvragen nieuwe opleiding voor haar rekening nam en dat vooral de wo-masteropleidingen in de sector economie sterk vertegenwoordigd zijn. In het HBO is het aantal aanvragen nieuwe opleiding in de sector Techniek oververtegenwoordigd.

Tabel 5

Verdeling aanvragen per Croho-gebied over de periode 1 juli – 31 december 2009

Croho-gebied	HBO			WO			
	bachelor	master	Totaal	bachelor	master	Res.Master	Totaal
Onderwijs	1	1	2				
Gezondheidszorg	1		1				
Rechten					3		3
Gedrag en Maatschappij	1	1	2	1	1	1	3
Techniek	3		3				
Economie	1		1		4		4
Landbouw	1		1				
Totaal	8	2	10	1	8	1	10
Aanvragen totaal 20 ⁶							

Bron: CDHO databestand

4.2 Bijzondere inhoudelijke aspecten van adviezen

In haar adviezen geeft de commissie soms standpunten die de reikwijdte van de voorliggende aanvraag te boven gaan. Het is naar de mening van de commissie belangrijk dat de instellingen van deze overwegingen kennis nemen, hetgeen momenteel via de HBO-raad en de VSNU gebeurt. De commissie is een voorstander van het openbaar maken van haar adviezen, zodat de instellingen in het veld kunnen anticiperen op de lijn die de commissie uitzet. Naar verwachting zal openbaarheid

⁶ Geteld zijn aanvragen nieuwe opleidingen, nieuwe vestigingsplaats en verplaatsing. Van deze in totaal 20 aanvragen werden er vier door de aanvragende instelling ingetrokken.

van de adviezen in 2010 geregeld worden. Openbaarmaking zal plaatsvinden via de CDHO website, nadat de minister heeft besloten op het desbetreffende verzoek toets macrodoelmatigheid.

Hierna volgend een aantal belangrijke meer algemene overwegingen welke de commissie in haar adviezen heeft opgenomen. Alleen die adviezen waarover de minister reeds een besluit heeft genomen tijdens de redactie van dit jaarverslag zijn in dit overzicht opgenomen. Vanwege het belang dat de commissie hecht aan openbaarheid van haar overwegingen zijn alle hieronder opgenomen relevante passages uit adviezen afgescheiden voor 1 januari 2010, maar kan het besluit van de minister ook van na die datum, maar voor het ter perse gaan van dit jaarverslag, genomen zijn.

Globalization and Diversity, advies 25 augustus 2009

In dit advies zijn twee bijzondere overwegingen opgenomen. Ten eerste is er ten aanzien van de opleiding door de commissie opgemerkt dat het hier gaat om een nieuw initiatief op het gebied van ontwikkelingsstudies. De commissie heeft, gelet op de instroomgegevens en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, geadviseerd aan de aanvragende instelling om het voortouw te nemen om tezamen met de andere masteropleidingen op dit gebied de werkgelegenheid op het gebied van ontwikkelingsstudies te onderzoeken, en samen te werken aan een op elkaar en de arbeidsmarkt afgestemd doelmatig opleidingsaanbod. Voorts is er met betrekking tot deze aanvraag geadviseerd om geen nieuw Croho-nummer toe te kennen aan deze opleiding, daar de opleiding geen *nieuwe* opleiding is in het betreffende onderwijsdomein.

De minister van OCW heeft dit advies overgenomen.

Toegepaste Psychologie, advies 25 augustus 2009

Dit advies van de CDHO sluit naadloos aan bij de eerdere beslissing van de minister van OCW met betrekking tot eenzelfde voornemen van een andere hogeschool (besluit minister van OCW van 11 augustus 2009). Kort gezegd houdt dit advies in dat gedurende vijf jaar geen verdere uitbreiding van het opleidingsaanbod van hbo-opleidingen Toegepaste Psychologie moet worden toegestaan. In die periode kan dan door het werkveld en de betrokken instellingen onderzocht worden hoe de werkgelegenheid voor afgestudeerde TP-ers zich ontwikkelt en hoe de inhoud van de opleiding zich verhoudt tot de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende categorieën afgestudeerden. De minister van OCW heeft het advies overgenomen.

Social Innovation Management, adviezen 29 oktober en 16 december 2009

In het eerste advies geeft de CDHO aan dat de sectorraad Hoger Sociaal Agogisch Onderwijs het gremium zou moeten zijn waarbinnen de gemeenschappelijke koers wordt bepaald van de aard en de mate waarin wijzigingen in de beroepenstructuur moeten leiden tot aangepaste curricula, nieuwe opleidingen en opleidingsbenamingen in de sociaalagogische sector. De commissie spreekt de wenselijkheid uit van een discussie in de sectorraad in de nabije toekomst over de noodzaak van verbreding of versmalling in het sociaalagogische domein. In een additioneel advies overweegt de commissie dat de arbeidsmarktperspectieven in de sector HSAO matig zijn, en dat terughoudendheid ten aanzien van nieuwe bacheloropleidingen in deze sector gepast is.

De minister van OCW heeft op beide punten de inhoud van de adviezen overgenomen.

Cultuurwetenschap, advies 9 december 2009

In dit advies heeft de commissie als additionele overweging opgemerkt dat toekomstige aanvragen op het terrein van de Geesteswetenschappen met nadruk beoordeeld zullen worden op consistentie met de centrale doelstellingen van de commissie Duurzame Geesteswetenschappen (rapport Cohen). De minister van OCW heeft het advies overgenomen.

Leraar basisonderwijs Amersfoort, advies 5 oktober 2009

Om meerdere redenen acht de commissie een nieuwe vestigingsplaats van de lerarenopleiding in Amersfoort niet doelmatig. Kort gezegd is de commissie van mening dat een uitbreiding van het aanbod leidt tot ongewenste versnippering, en dat het huidige aanbod lerarenopleidingen volstaat om in de toekomstige behoefte aan leraren basisonderwijs te voorzien. De commissie geeft daarbij aan dat het onwenselijk is om de saneringsoperatie die in de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft plaatsgevonden, nu weer ongedaan te maken.

De minister van OCW heeft het advies overgenomen.

4.3 Bijzonderheden met betrekking tot de werkwijze van de commissie in 2009

De commissie vraagt aandacht voor een drietal opvallende aspecten van de uitgebrachte adviezen.

1. Beroep op criterium a/voorwaarde a van de Beleidsregel. Zoals hiervoor reeds aangegeven is de beleidsregel 2009 ten opzichte van de beleidsregel 2006 op het punt van criterium a/voorwaarde a aangescherpt. Ondanks deze verscherping doen relatief veel aanvragers een beroep op deze voorwaarde. De commissie hecht eraan te benadrukken dat voorwaarde a zeer restrictief wordt uitgelegd, dit in lijn met eerder uitgezet beleid van OCW op dit punt. Van de aanvragen die vanaf 1 juli werden ingediend bij de CDHO is het beroep op criterium a /voorwaarde a in geen enkel geval gehonoreerd.
2. Met het invoeren van de wet Versterking Besturing in 2010 zal door indieners van een verzoek macrodoelmatigheid ook een verslag van een gevoerd afstemmingsoverleg bijgevoegd moeten worden. Dit afstemmingsoverleg moet worden gevoerd door de aanvragende instelling met andere (bekostigde en onbekostigde) aanbieders van vergelijkbaar onderwijs. De commissie heeft vooruitlopend op het verplicht worden van het afstemmingsoverleg, daar waar dit niet had plaatsgevonden, aanvragers telkens in de gelegenheid gesteld nader af te stemmen met instellingen met een vergelijkbaar onderwijsaanbod. De commissie hecht grote waarde aan zelfregulering, en ziet het afstemmingsoverleg als een belangrijk instrument hierin. De commissie wijst de opvatting dat afstemmingsoverleg alleen nodig is ingeval van naamsgelijke opleidingen af. Criterium d van de beleidsregel geeft geen basis voor deze restrictieve interpretatie.
3. In lijn met gevoerd beleid OCW is de CDHO van mening dat een aanvraag toets macrodoelmatigheid vormvrij is. Aanvragers mogen hun aanvraag naar eigen goeddunken inkleden, uitgaande van de voorwaarden die de Beleidsregel daaraan stelt. In lijn daarmee toetst de CDHO alleen datgene waarop door de aanvrager bij de voorwaarden een beroep wordt gedaan. Afwijking van deze regel brengt het risico van onzorgvuldigheid en willekeur met zich mee. OCW heeft het beleid van de CDHO op dit punt bestendigd. De CDHO vraagt alleen op grond van haar algemene informatieplicht Awb aan de instelling om extra informatie als daar naar mening van de commissie in verband met een zorgvuldige besluitvorming grond toe is.

4.4 Subsidieregeling postinitiële masteropleidingen hoger beroepsonderwijs

Reeds in de aanloop naar de instelling van de CDHO was duidelijk dat de commissie ook zou worden belast met andere taken dan de advisering inzake de macrodoelmatigheid. Een voorbeeld hiervan is de advisering aan de minister over de aanvragen die in het kader van de tijdelijke subsidieregeling hbo-masters door instellingen kunnen worden ingediend. Op 10 juli 2009 heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Subsidieregeling postinitiële masteropleidingen hoger beroepsonderwijs afgekondigd (HO&S/Prog/139873). Aanvragen konden voor 1 oktober 2009 bij de CDHO worden ingediend.

In de strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid ("Het Hoogste Goed") van november 2007 is aangekondigd dat de samenwerking tussen onderwijs en arbeidsmarkt vanuit de overheid verder gestimuleerd zal worden. Actueel voor die samenwerking is het vraagstuk van de professionele masteropleidingen. Afgestudeerden krijgen na enkele jaren werkervaring steeds meer behoefte aan verdieping van de kennis van het beroep, met theoretische onderbouwing en reflectie op de vaak complexe beroepssituatie. De Beleidsregel doelmatigheid geeft maar zeer beperkt mogelijkheden voor bekostiging van hbo-masters. Met de Subsidieregeling postinitiële masters wordt een tijdelijke bekostiging van hbo-masters op zes prioritaire gebieden voorgestaan. Het doel van de regeling is om nieuwe hbo-masteropleidingen, specifiek gericht op werkenden in de beroepspraktijk, tijdelijk te bekostigen. De tijdelijke bekostiging, welke in de loop van zes jaar wordt afgebouwd, moet een steun in de rug zijn van opleidingen waarbij het betreffende werkveld in de toekomst voor de middelen voor permanente financiering kan voorzien.

Op 1 oktober 2009 waren 16 aanvragen ingediend. Deze aanvragen zijn in samenhang aan de hand van een door de CDHO opgesteld beoordelingskader beoordeeld. Ten aanzien van tien aanvragen is een positief advies, en ten aanzien van zes een negatief advies gegeven. De gehele adviseringsprocedure is tijdig, dat wil zeggen voor 1 december 2009, afgerond. Eind december 2009 bleek dat de Minister van OCW alle adviezen van de Commissie heeft overgenomen in zijn besluiten, met uitzondering van de drie aanvragen waarbij het aantal studiepunten de in de Subsidieregeling vastgestelde grens van 60 overschreden.

Tabel 6. Adviezen van de CDHO over postinitiële masters in het HBO, 1 juli-31 december 2009.

Soort aanvraag	Totaal	Positief	Negatief	Positief	Negatief
		Advies CDHO		Besluit OCW/LNV	
Subsidieaanvragen	16	10	6	7	9

Bron: CDHO databank.

De commissie heeft reeds voor en ook ten tijde van de advisering aangegeven dat de Subsidieregeling op een aantal punten verduidelijkt zou kunnen worden. Mede naar aanleiding van een schrijven d.d. november 2009 van de CDHO is reeds in 2009 is overleg met het departement op gang gekomen om de regeling en de toelichting daarop zoveel mogelijk te verduidelijken.

5 Financiële verslaglegging

In het Instellingsbesluit van de commissie is voorzien dat de NVAO als gastheer optreedt voor de CDHO. Dit betekent dat de NVAO, met inachtneming van de strikt onafhankelijk positie van de commissie, zorg draagt voor de dagelijkse gang van zaken bij de commissie. De financiële verantwoording van de commissie is daarom opgenomen in de verantwoordingscyclus van de NVAO. De achterliggende gedachte hierbij was dat hierdoor voor beide organisaties schaalvoordelen zouden kunnen worden behaald.

De kosten van de commissie komen, voor zover goedgekeurd, voor rekening van de minister. Onder deze kosten worden verstaan de kosten voor vergaderen en materiële ondersteuning, de vergoeding voor door de leden van de commissie te maken reiskosten en de kosten van het ondersteunende bureau. De voorzitter en andere leden van de commissie, voor zover geen ambtenaar, ontvangen per vergadering een beloning tot ten hoogste de maxima van het Instellingsbesluit, met overeenkomstige toepassing van de regels van de NVAO.

2009 was voor de CDHO een startjaar. Aanvankelijk werd gewerkt met een raming van kosten welke door de NVAO was opgesteld. De kwartiermaker heeft vervolgens in februari 2009 een nieuw voorstel gedaan waaraan door OCW goedkeuring werd verleend. Nadien is deze raming nog aangepast als gevolg van de toevoeging van een extra beleidsmedewerker van het departement van LNV. De loonkosten van deze gedetacheerde medewerker worden direct door LNV betaald. Ten slotte heeft het departement van OCW, eind 2009, de raming gekort met het oog op de onderuitputting die ontstond door de vertraagde start van de commissie. Het geheel resulteerde in de begroting 2009 zoals die in de bijgaande staat is weergegeven. Daarbij blijken de uitgaven goeddeels in de pas te lopen met de geraamde bedragen. De resterende onderuitputting op de inzet van de commissieleden en de inzet van externe deskundigen leidt tot een positief resultaat van ruim € 37.000,-. Dit resultaat wordt na verrekening met het negatieve resultaat op de aanloop van de CDHO in 2008, toegevoegd aan de egalisatiereserve.

Bedrijfsopbrengsten

	Realisatie 2009	Begroting 2009	Realisatie 2009 in %
	€	€	
Subsidie ministerie van OCW	440.286	440.286	
Subsidie ministerie van LNV	16.917	17.000	
(te verrekenen)	457.203	467.286	100%

Bedrijfslasten

	Realisatie 2009	Begroting 2009	Realisatie 2009 in %
	€	€	
1. Personele kosten	190.060	190.000	100%
2. Afschrijvingskosten	19.718	20.500	96%
3. Algemene werkingskosten			
3.1 Huisvestingskosten	30.846	31.581	98%
3.2 Personele exploitatiekosten	61.829	61.565	100%
3.3 Kosten communicatie	11.424	12.500	91%
3.4 Inzet commissieleden	63.979	80.000	80%
3.5 Inzet deskundigen	-	12.500	0%
3.6 Inhuur externen	14.498	14.498	100%
3.7 Overige kosten	27.536	31.642	87%
3.8 Onvoorzien/diversen	-	10.000	0%
Algemeen totaal bedrijfslasten	419.889	464.786	90%

Resultaat

	Realisatie 2009	Begroting 2009	Realisatie 2009 in %
	€	€	
Te verrekenen	37.314	(7.500)	

Verloop egalisatiereserve

	Egalisatiereserve		-
	€		
Stand per 1 januari 2009	(3.847)		
Resultaat 2009	37.134		
Stand per december 2009	33.467		

6. Vooruitblik 2010

2009 was het jaar van de start van de CDHO. Met een vertraging van enkele maanden, waarvan door het bureau en de commissie goed gebruik is gemaakt om warm te lopen, is de commissie met de advisering macrodoelmatigheid en wat later ook met betrekking tot de postinitiële hbo-masteropleiding, voortvarend van start gegaan. De commissie heeft zich blijkens de resultaten gehouden aan de restrictieve teneur van de beleidsregel (zie de tekst tabel 4 op pagina 19).

Naast haar taak de minister te adviseren over aanvragen macrodoelmatigheid, is in de loop van 2009 reeds duidelijk geworden dat de CDHO ook andere taken toebedeeld heeft gekregen of zal krijgen. We blikken alvast vooruit.

- In augustus 2009 is de VSNU gevraagd om te inventariseren of, en zo ja, welke behoefte er bij de universiteiten bestaat aan een beperkte herstructurering van de masteropleidingen. Deze operatie is een uitvloeisel van de Tweede Kamernotitie naar aanleiding van de evaluatie bachelor masterstructuur (TK 29 281 nr. 10, 31 oktober 2008). In dit voorstel wordt de mogelijkheid geboden om de masteropleidingen anders in te richten, via een lichtere procedure dan gebruikelijk bij het omzetten van opleidingen. In de loop van mei, juni 2010 zal de CDHO betrokken worden bij de beoordeling van de aanvragen die voor omzetting in aanmerking komen.
- In april 2010 zal de CDHO wederom adviseren over nieuw ingediende aanvragen in het kader van de subsidieregeling postinitiële Hbo-masteropleidingen. In 2010 zullen er twee aanvraagrondes zijn. De eerste ronde voor aanvragen ingediend voor 15 april 2010, de 2^e ronde voor aanvragen ingediend voor 1 september 2010.
- Een geheel nieuwe taak betreft de rol van de CDHO bij de beoordeling van fusies in het hoger onderwijs. Op grond van de wetwijziging van de onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs (TK 32 040, vergaderjaar 2008-2009) is de CDHO aangewezen om de minister te adviseren over aanvragen tot fusie in het hoger. Het betreft hier zowel de bestuurlijke als institutionele fusie in het hoger onderwijs.
- Voorts zal de CDHO in 2010 een rol spelen bij de beoordeling van enkele doelmatigheidsaspecten van Ad-opleidingen in het hbo. Er zullen 2 pilotrondes zijn in 2010.

Daarnaast spelen er nog een aantal andere voor de CDHO belangrijke punten. Zoals reeds genoemd heeft de commissie in 2009 de openbaarheid van adviezen en besluiten macrodoelmatigheid in het Periodiek Overleg met OCW en LNV bepleit. De beide departementen reageerden positief op dit voorstel. De verwachting is dat dit in de loop van 2010 haar beslag zal krijgen.

Voorts zal de commissie haar eigen werkzaamheden in het voorjaar van 2010 voor een eerste maal evalueren. Daar waar nodig zullen aanpassingen in de werkwijze worden aangebracht. Daarnaast wordt gewerkt aan het project DCROHO, de digitale toegangspoort, welke in ieder geval in 2010 duidelijker vorm zal krijgen. Tot slot mag ook de wens van de CDHO om te werken aan brede sectoranalyses niet onvermeld blijven. In overleg met OCW zal in 2010 een eerste sectoranalyse worden uitgezet.

Profiel van de commissieleden van de CDHO

De heer drs. N.M. Verbraak (voorzitter)

Norbert Verbraak is voorzitter van de Commissie. Hij studeerde culturele antropologie aan de Rijksuniversiteit Leiden. In de tachtiger jaren werkte hij bij het Ministerie van OCW als plaatsvervangend directeur hoger beroepsonderwijs. Nadien was hij bestuurder bij de Hogeschool Katholieke Leergangen te Tilburg en was hij lid en vervolgens voorzitter van de Raad van Bestuur van de Fontys Hogescholen, welke functie hij gedurende drie ambtstermijnen tot juni 2008 bekleedde. Verbraak vervulde in die periode vele functies voor de HBO-sector als geheel. Hij was geruime tijd lid en vicevoorzitter van het bestuur van de HBO Raad.

Mevrouw mr. R.K.G. Voss (vicevoorzitter)

Renata Voss is vicevoorzitter van de Commissie. Zij werkte vanaf 1989 bij het ministerie van OCW achtereenvolgens als wetgevingsjurist, plaatsvervangend directeur en directeur Wetgeving en Juridische Zaken en als directeur Rekenschap. Vanaf 2004 werkte zij als hoofdinspecteur BVE bij de Onderwijsinspectie en bekleedde die functie vanaf 2008 ook voor het Hoger Onderwijs. Vanaf 1 januari 2009 is zij lid van het college van bestuur van het Albeda College in Rotterdam.

De heer prof. dr. J.A. Bruijn

Jan Anthonie Bruijn studeerde geneeskunde aan de Johns Hopkins University, Baltimore (Verenigde Staten) en de Erasmus Universiteit Rotterdam en is sinds 1996 als hoogleraar Immunopathologie verbonden aan het Leids Universitair Medisch Centrum. Hij is voorzitter van het Opleidingsbestuur Geneeskunde en Biomedische Wetenschappen van de Universiteit Leiden, voorzitter van de Programmaraad van het Europees Platform. Hij bekleedt diverse [ook] toezichthoudende functies in het onderwijs en de gezondheidszorg waaronder die van adviserend lid van de Onderwijsraad, vicevoorzitter van de raad van toezicht van de Hogeschool Leiden en ambassadeur van het Platform Bèta-Techniek, lid curriculumcommissie Leiden University College Den Haag, lid Raad van Toezicht Rijnlands Revalidatie Centrum en lid curatorium prof. mr B.M. Teldersstichting.

De heer mr. E.M. d'Hondt

Ed d'Hondt werd na functies in het bedrijfsleven en de provincie Gelderland in 1976 burgemeester van achtereenvolgens Hilvarenbeek ('76-'85), Maarssen ('85-'90), en Nijmegen ('90-'00). Van november 2000 tot december 2006 was hij voorzitter van de VSNU. Hij vervulde en vervult tal van functies op uiteenlopend terrein. Op dit moment is hij voorzitter van het bestuur van GGD-Nederland. Verder is hij vicevoorzitter van het Nederlandse Rode Kruis, voorzitter van het bestuur van de Stichting Montesquieu, voorzitter van de Interbestuurlijke Taskforce Gemeenten, lid van de Raad van Commissarissen BMC, en voorzitter van de Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer. Van zijn hand verscheen tevens een aantal publicaties.

De heer ir. F. Kuipers

Frans Kuipers studeerde tropische cultuurtechniek aan de Landbouww Universiteit Wageningen. Na zijn afstuderen werkte hij voor de Verenigde Naties (FAO), het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DGIS) in ondermeer de Filippijnen, Italië en Senegal. Hij was vicevoorzitter van het College van Bestuur van de Landbouw Universiteit Wageningen (1986-1993). Aansluitend vanaf 1994 was hij 15 jaar voorzitter van het College van Bestuur van de Noordelijke Hogeschool Leeuwarden. Hij vervulde daarnaast bestuursfuncties in het hoger onderwijs en daarbuiten, en was onder meer lid van het bestuur van de HBO Raad. De afgelopen jaren heeft hij zich als voorzitter van Profound, sterk gemaakt voor de bevordering van de ontwikkelingssamenwerking in het hoger onderwijs.

De heer dr. A. Mosterd

Aart Mosterd was leraar scheikunde en wethouder van Putten en is oud Tweede Kamerlid namens het CDA (1998-2006). In de Tweede Kamer was hij woordvoerder voor het beroepsonderwijs. Hij gold ook als specialist op het gebied van maatschappelijke zorg en was onder andere voorzitter van de commissie Zorguitgaven die de effectiviteit van investeringen in de gezondheidszorg onderzocht. Verder was hij lid van de parlementaire enquêtecommissie Srebrenica.

Mevrouw J.G. Stam

Ineke Stam is voorzitter van het samenwerkingsprogramma 'Politietop divers, naar een duurzaam perspectief' ingesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarvoor was zij eerst vijf jaar als plaatsvervangend voorzitter en van 2004 tot en met 2007 als voorzitter van het College van Bestuur van de Politieacademie en Hoofdcommissaris van Politie, de drijvende kracht achter de vernieuwing van het politieonderwijs tot een samenhangend duaal onderwijsstelsel met mbo en hbo/wo bachelor en master opleidingen. Van 1971-1989 heeft zij docent- en managementfuncties vervuld in het HBO. Haar laatste functie in dat kader was faculteitsvoorzitter van de Hanzehogeschool Groningen. Zij is lid van het Bestuur van de Stichting Kennisontwikkeling Hoger Onderwijs en is toezichthouder bij het Friesland College en de Bestuursacademie Nederland.