

Tien jaar  
poortwachter  
van het  
bekostigde  
hoger  
onderwijs

CDI-10-10

**CDHO**

Tien jaar poortwachter van het bekostigde hoger onderwijs

# CDI-IO-10

Tien jaar poortwachter  
van het bekostigde  
hoger onderwijs

## Inhoudsopgave

01	Inleiding <i>Paul Rullmann</i>	7
02	Kerntaken en kerncijfers <i>Veerle Slegers-Sanderink</i>	11
03	Geschiedenis beoordelingskader <i>Emma Denters</i>	21
04	Wie betaalt, die bepaalt <i>Norbert Verbraak</i>	29
05	Je bent jong en je wilt wat <i>Rianne Letschert</i>	35
06	Tussen droom en daad <i>Paul Rüpp</i>	39
07	Niet-bekostigd hoger onderwijs: doelmatig en transparant <i>Ria van 't Klooster</i>	45
08	Van beroependoelmatigheid naar ontwikkelingsdoelmatigheid <i>Bastiaan Pellikaan</i>	49
09	Tien jaar CDHO: reden voor een feestje? <i>Karl Dittrich</i>	55
10	De CDHO: van vreemde vogel tot voorportaal <i>Jan Anthonie Bruijn</i>	59
11	Het macrodoelmatigheidsbeleid is nooit af <i>Feite Hofman</i>	67
12	Nabeschouwing <i>Paul Rullmann</i>	73
	Bijlage: Commissieleden en bureaumedewerkers CDHO 2009 – 2019	78

# 01 Inleiding

De CDHO – de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs – bestaat 10 jaar. In 2009, bij de instelling van de commissie, was niet duidelijk hoe lang ze zou blijven. Reden genoeg om stil te staan bij ontstaan, ontwikkeling en toekomst van de commissie.

De CDHO is een adviescommissie van de minister van OCW. Als een hoger onderwijsinstelling een nieuwe opleiding wil beginnen adviseert de commissie over de vraag of het doelmatig is die opleiding uit publieke middelen te bekostigen. De commissie werkt in stilte, geholpen door een klein doch zeer deskundig bureau. Zij maakt geen beleid, maar adviseert binnen de beleidsregels die de minister stelt. Kenmerkend voor de effectiviteit van de commissie is dat vrijwel alle adviezen door de minister worden overgenomen en dat, bij vrijwel alle bezwaar- en beroepszaken die door hogescholen of universiteiten worden aangespannen tegen doelmatigheidsbeslissingen, de minister in het gelijk wordt gesteld.

Daarmee functioneert de CDHO als een poortwachter van het bekostigde deel van het Hoger Onderwijs bestel.

Maar is het dan ook een succes? Daarvan is pas sprake als, dankzij het samenspel van instellingen, minister en CDHO, een onderwijsbestel ontstaat waarin de publieke middelen doelmatig worden besteed, dwz. een bestel:

- bestaande uit genoeg opleidingen om aan de vraag van studenten en werkveld te voldoen;
- overzichtelijk benoemd en geclassificeerd zodat de studenten en werkveld er wegwijs uit kunnen worden;
- met opleidingen die tijdig inspelen op de arbeidsmarkt van de wereld van morgen;
- leidend tot een dusdanige studiekeuze van studenten dat de meesten daar zitten waar de samenleving ze het meeste nodig heeft, rekening houdend met de internationale inbedding van ons land;
- en dat niet alleen bij aanvang, maar ook op termijn;
- en dat alles zonder onnodige concurrentie tussen instellingen.

De 'doelmatigheid in control' zou onze huisbaas, de NVAO, vermoedelijk zeggen. Als dat het gewenste perspectief is zijn er nog wel wat kanttekeningen te plaatsen bij de resultaten van het werk van de CDHO.

Jan Verschuieren, Woordbeeld



Dat gebeurt in dit boekje, ter gelegenheid van het 10-jarig bestaan van de CDHO.

- Ter introductie wordt cijfermateriaal gepresenteerd over de aard van de adviezen van de commissie, met accentuering van enkele casussen die van overstijgende invloed zijn geweest op de advisering;
- vervolgens is er een overzicht van de ontwikkelingen in de doelmatigheidstoets, onderhevig als deze is aan ontwikkelende beleidsinzichten van de minister en activiteiten van universiteiten en hogescholen;
- daarna volgen 9 bijdragen van personen die in die afgelopen 10 jaar betrokken zijn geweest bij het werk van de commissie, van de zijde van het departement, vanuit de koepels, als bestuurder van universiteit of hogeschool of als voorzitter of lid van de commissie. De bijdragen geven een mooi beeld van de opvattingen en gedachten die over het functioneren van de commissie leven.

Met deze bijdragen wordt de geschiedenis van de commissie en de ontwikkeling in de advisering ruimschoots belicht. Dat geeft mij ter afsluiting – als huidige voorzitter van de commissie – de gelegenheid om naar de toekomst te kijken.

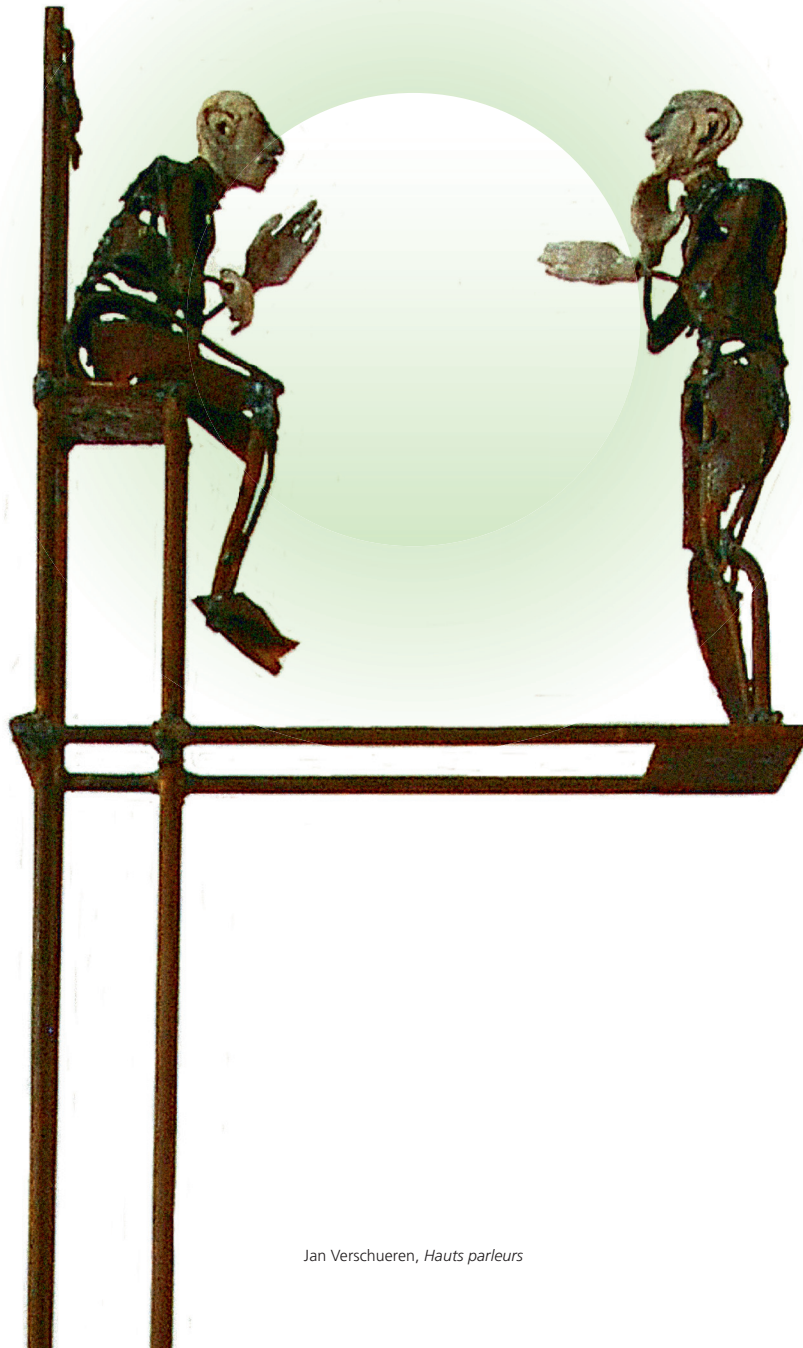
Ik wens u veel leesplezier.

Paul Rullmann  
voorzitter CDHO 2015-heden

## Hoe wil de commissie zijn?

- Ik heb gewerkt bij hogeschool en universiteit. Als we een nieuwe opleiding wilden beginnen, moesten we onze plannen voorleggen aan de CDHO (of een van de voorlopers) om de doelmatigheid van ons initiatief in macroperspectief te laten beoordelen. Daar ging altijd een zekere dreiging van uit. Je kende niet precies de denkwereld van de commissie en op een negatief advies zat je zeker niet te wachten. Diep van binnen voelden we ook weerstand tegen zo'n externe scheidsrechter. We dachten dat we de afweging over nut en noodzaak van onze nieuwe opleiding zelf beter konden maken. Voor we het wisten hadden we in gedachten van de CDHO een donker bastion gemaakt. En wij niet als enigen. Er gaan vreemde verhalen rond: dat je beter geen twee aanvragen tegelijk kunt indienen, want dat er dan één wordt afgewezen; dat je beter niet het Croho onderdeel 'sectoroverstijgend' kunt kiezen, want die voorstellen worden ook afgewezen; dat je vooral moet laten zien dat jouw opleiding heel anders is dan het bestaande aanbod, dat een opleiding met een instroom van minder dan twintig studenten per definitie kansloos is, dat je alleen een positief besluit krijgt als ROA positief is.....
- Thans ben ik voorzitter van de CDHO. Ik denk er nu natuurlijk heel anders over. Ik vind de commissie nu buitengewoon nuttig. Ook al is macrodoelmatigheid een begrip met hybride kanten, - complex in z'n reikwijdte en slechts ten dele ingekaderd door beleid van de minister -, het toetsen daarvan dwingt instellingen om hun voornemens en aanvragen zorgvuldig te doordenken. In een bestel waarin de overheid bekostigt op basis van studentenaantallen ontstaat onvermijdelijk profileringsdrang en concurrentiestrijd. Dan is een dergelijke marktmeester noodzakelijk. Prima dus.
- Wat me wel dwarszit is het beeld van de boze rechter in z'n donkere toren. Het vloeit voort uit onbekendheid en staat haaks op hoe de commissie werkt. De commissie staat open voor advies en informatie; treedt naar buiten waar dat kan; vraagt instellingen om extra informatie waar dat de aanvraag completeert en werkt over het algemeen binnen de tijd die voor de procedure staat. Het ondersteunend bureau is bovendien graag bereid zijn kennis te delen en instellingen wegwijs te maken.
- Wel scherp dus, maar geen boeman. Dat hoopt de commissie ook in de komende jaren te laten zien.

## 02 Kerntaken en kerncijfers



Jan Verschuere, *Hauts parleurs*

### **Kerntaken**

In het Instellingsbesluit van de CDHO uit 2009 was voor de commissie een takenpakket voorzien bestaande uit het toetsen van aanvragen voor nieuwe opleidingen, nevenvestigingen en verplaatsingen van opleidingen, het samenvoegen van opleidingen, alsmede het, op grond van de WHW,<sup>1</sup> desgevraagd adviseren over het ontnemen van de rechten aan een opleiding en het opheffen van een vestigingsplaats van een opleiding.

In de jaarverslagen van de commissie is te lezen dat de commissie vanaf 2009 naast deze kerntaken ook aanvragen heeft beoordeeld in het kader van de Subsidieregeling postnitiële masteropleidingen hoger beroepsonderwijs, de eerste pilotrondes voor Associate-degreeprogramma's heeft getoetst als ook bestuurlijke en institutionele fusies tussen hogescholen.

Vanaf 2012 verdwijnt de taak van de commissie bij het beoordelen van subsidieaanvragen en komt meer nadruk te liggen op de adviesrol van de commissie, zoals het leveren van sectorale analyses. Naast die accentverschuiving bij de neventaken van de commissie is ook het blikveld van de commissie in de loop der jaren veranderd. Waar de commissie aanvankelijk uitsluitend de departementen van OCW en LNV adviseerde, werd zij later ook gesprekspartner voor de NVAO, de Reviewcommissie van Frans Van Vught, de Inspectie voor het Onderwijs en CMMBO. Ook de contacten met instellingen werden in de loop van de jaren actiever en intensiever.

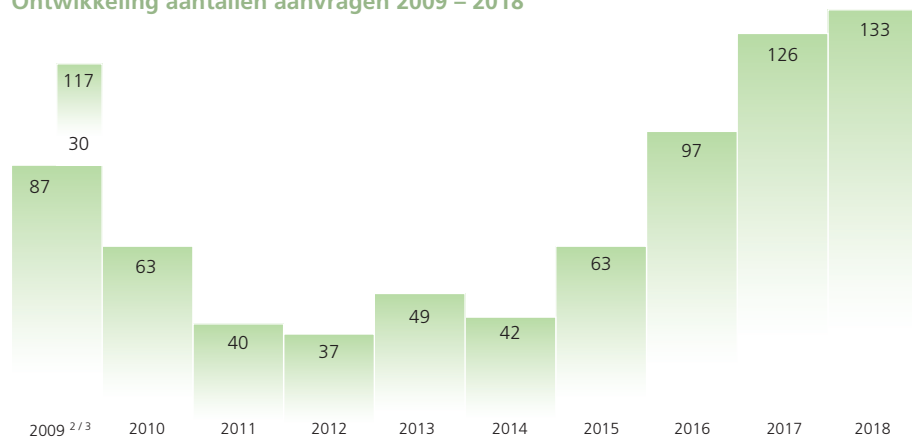
Ondanks deze ontwikkelingen bestaat de kern van het werk van de commissie anno 2019 nog steeds uit het beoordelen van aanvragen voor nieuwe opleidingen, nevenvestigingen en verplaatsingen aan de hand van een regeling die door het Ministerie van OCW is opgesteld.

1. <https://www.cdho.nl/commissie/instellingsbesluit/>

## Kerncijfers

Bij de oprichting van de commissie verwachtten het departement van OCW en de kwartiermaker Norbert Verbraak dat de CDHO met een aanzienlijke werklust van circa 100 aanvragen per jaar te maken zou krijgen. Die verwachting kwam uit. In het eerste jaar waarin de commissie aan haar taken begon behandelde zij, aanvankelijk in nauwe samenspraak met het departement van OCW, 117 aanvragen. In de jaren 2010 tot en met 2015 lag het aantal aanvragen beduidend lager. Een eenduidige verklaring voor die geringere aantallen aanvragen is er niet, maar mogelijk hebben de restrictieve formulering van de Beleidsregels van 2009 en 2012, het afschrikkende effect van de ingestelde commissie en de economische crisis in deze periode ertoe geleid dat hogescholen en universiteiten minder genegen waren om aanvragen voor nieuwe opleidingen in te dienen. Vanaf het jaar 2016 is een sterke groei in het aantal aanvragen zichtbaar. De meer stimulerend geformuleerde Beleidsregel 2014 is daarbij een factor van belang, maar ook de verzelfstandiging van de Associate degree en de emancipatie van de hbo masteropleiding droegen bij aan de toename van het aantal aanvragen. De aantallen aanvragen voor hbo bachelors en wo bachelors en masters fluctueerden slechts licht over de jaren heen.

## Ontwikkeling aantallen aanvragen 2009 – 2018



Bron: jaarverslagen CDHO

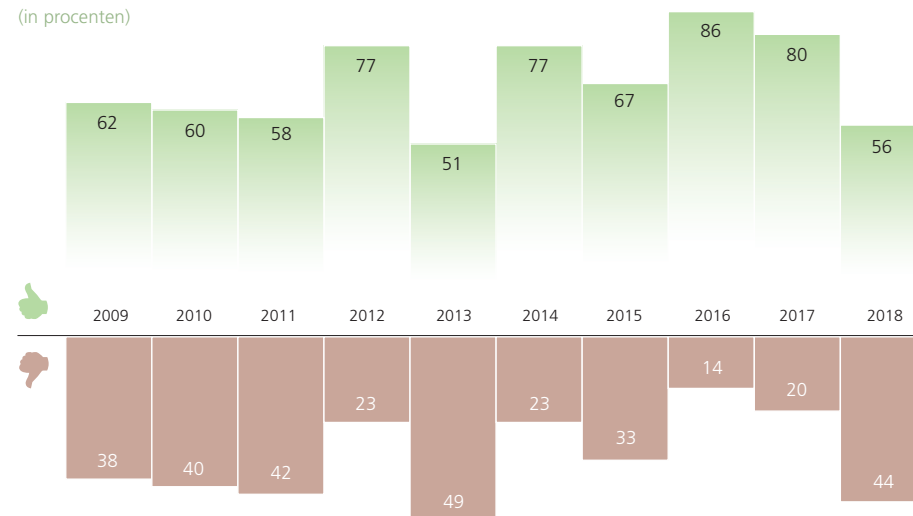
2. Eerste helft 2009; aanvragen afgedaan door OCW en CDHO gezamenlijk, onder regie van OCW.

3. Tweede helft 2009; Aanvragen afgedaan door de CDHO.

Als gekeken wordt naar de wijze waarop de CDHO en het departement van OCW deze aanvragen beoordeeld hebben, dan zijn met name de oordelen over nieuwe opleidingen en nevenvestigingen interessant. Goedgekeurde aanvragen voor nieuwe opleidingen en nevenvestigingen leiden immers tot uitbreiding van het opleidingsaanbod, terwijl verplaatsingen slechts leiden tot een verschuiving binnen het bestaande aanbod. Uit onderstaande tabel komt naar voren dat de verhouding tussen positieve en negatieve adviezen varieerde van 51/49% in 2013 tot 86/14% in 2016. Deze variatie hangt samen met de door de kaders gegeven beoordelingsruimte, maar ook met de kwaliteit van de ingediende aanvraagdossiers. In 2018 constateert de commissie in het jaarverslag dat het opleidingsaanbod de afgelopen jaren zo sterk gegroeid is dat de resterende ruimte in het landelijk aanbod voor nieuwe bekostigde opleidingen gering lijkt te worden. Daarmee verklaart de commissie het feit dat slechts 56% van de verzoeken tot uitbreiding gehonoreerd werd, ondanks de minder restrictieve beoordelingskaders in de Regeling 2014 en 2018.<sup>4</sup>

## Verhouding positieve en negatieve adviezen m.b.t. uitbreiding opleidingsaanbod

(in procenten)



Bron: jaarverslagen CDHO

4. Zie ook hoofdstuk 3 over de ontwikkeling van het beleidskader.



Als de macrodoelmatigheidsaanvragen per Croho onderdeel worden bekeken, valt op dat de meeste opleidingen in het economische, technische en onderwijsdomein werden aangevraagd. Het aantal aanvragen voor opleidingen in de Croho onderdelen Natuur en Recht was in alle jaren zeer gering.

### Aanvragen per Croho onderdeel

	2009 <sup>5</sup>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	totaal
Economie	5	6	0	10	10	7	17	21	34	30	140
Gedrag en maatschappij	5	7	5	5	4	4	6	7	13	16	72
Gezondheidszorg	1	6	2	3	4	2	8	10	9	14	59
Landbouw	1	9	5	6	3	6	5	3	4	2	44
Natuur	0	0	0	0	3	6	1	1	0	0	11
Onderwijs	2	8	3	9	12	7	9	24	14	22	110
Recht	3	4	3	2	0	0	1	1	1	1	16
Taal en cultuur	0	18	0	0	3	3	0	9	4	2	39
Techniek	3	17	11	6	1	10	19	14	19	26	126
Sectoroverstijgend	0	2	5	1	3	4	2	10	5	6	38

Bron: jaarverslagen CDHO

### Inhoudelijke overwegingen

Ten slotte is het interessant om naast de kwantitatieve ontwikkelingen een blik te werpen op een aantal inhoudelijke overwegingen die de commissie de afgelopen 10 jaar in haar adviezen naar voren heeft gebracht.

In 2009 beklemtoonde de commissie in haar advies over de hbo bachelor Social Innovation Management het belang van het vormgeven van een gezamenlijk beleid door de hoger onderwijsinstellingen, in het bijzonder bij sectoren waarbij de arbeidsmarktbehoefte gering of diffuus is. De commissie stelde zich op het standpunt dat de instellingen terughoudendheid zouden moeten betrachten bij het vormgeven van nieuwe bachelor-

5. Voor 2009 zijn er alleen gegevens beschikbaar over de periode 1 juli tot en met 31 december.

opleidingen en dat de sectorraden binnen de Vereniging Hogescholen (toen nog HBO-Raad) een gezamenlijke koers zouden moeten uitzetten. In dit eerste adviesjaar kondigde de commissie ook direct al een moratorium af; de arbeidsmarktbehoefte aan afgestudeerden van de nieuwe hbo bachelor Toegepaste Psychologie was dermate onzeker dat de commissie geen nieuwe opleidingen zou goedkeuren en dat het departement van OCW na 5 jaar zou moeten monitoren hoe de aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarktbehoefte eruit zag.

Een jaar later herhaalde de commissie haar oproep aan de hoger onderwijsinstellingen om te komen tot gezamenlijk beleid in het advies over de hbo bachelor Social Work. In 2010 sprak de commissie zich ook uit over het belang van technische opleidingen, waarbij zij beklemtoonde dat het beleidsstreven naar 15% meer instroom in bètatechnische opleidingen alleen kan worden behaald door opleidingen vorm te geven die inhoudelijk tenminste voor 50% uit techniek bestaan, dus niet met opleidingen met een geringere technische component, zoals een opleiding Technologie en samenleving.

In 2010 boog de commissie zich ook over de eerste aanvraag voor een university college van Maastricht University. De commissie merkte op dat het concept van een university college zich moeilijk laat verenigen met de structuur van de macrodoelmatigheid en dat het beleid van OCW ten aanzien van deze vorm van hoger onderwijs nog volop in ontwikkeling was. De commissie was van mening dat een university college een onderwijsvorm is en geen opleiding. Elke licentie zou in deze vorm kunnen worden aangeboden.

Ten slotte markeerde de commissie in 2010 dat de macrodoelmatigheidsregels uitsluitend betrekking hebben op de Nederlandse instroom en arbeidsmarkt. In een internationaliserende wereld werd dat nationale blikveld door de commissie als problematisch ervaren en wilde zij met OCW onderzoeken hoe daar in de toekomst mee om te gaan. Dit vraagstuk heeft nog altijd niet aan actualiteit ingeboet.

In 2011 begon de gedachtevorming rond het concept university college verder uit te kristalliseren. De commissie behandelde in dat jaar twee aanvragen voor Liberal Arts & Sciences opleidingen in university college vorm. Naar aanleiding van die aanvragen schreef

de commissie een open brief aan de Minister van OCW waarin zij een viertal knelpunten bij de beoordelingen van dit type opleiding signaleerde. De commissie merkte ten eerste op dat de wet geen definitie geeft van het begrip 'university college'. Ten tweede constateerde de commissie dat sprake is van een onduidelijke relatie tussen het begrip 'university college' en het bevorderen van excellentie dan wel excellent onderwijs. Ten derde vroeg de commissie het departement om een visie op het toetsen van de arbeidsmarktrelevantie van een dergelijk vrij opleidingsprogramma in het kader van de Beleidsregel en ten vierde vroeg de commissie aandacht voor de spanning tussen het toevoegen van een ondertitel aan de opleidingsnaam ('technology and liberal arts & sciences) en het bevorderen van de transparantie van het Croho.

Verder benadrukte de commissie in een tweetal adviezen dat het belangrijk is dat hogescholen bij de ontwikkeling van nieuwe hbo masteropleidingen aandacht houden voor het academisch niveau van de masteropleidingen en dat zij aansluiting blijven houden met hun pendanten in het wo.

Ten slotte kondigde de commissie aan grote terughoudendheid te betrachten bij nieuwe opleidingen op het gebied van victimologie, sport en medische hulpverlening vanwege de geringe, nog onbepaalde arbeidsmarktbehoefte en in het geval van Medische Hulpverlening, het belang van het voldoen aan de beroepsvereisten.

In 2012 reageerde het departement van OCW, eveneens middels een open brief, op de vier vragen van de commissie over university colleges. OCW definieerde het begrip 'university college' als een onderwijsvorm waarin een opleiding zoals Liberal Arts & Sciences, maar ook een andere opleiding, kan worden aangeboden. OCW oordeelde dat het begrip excellentie in relatie tot university colleges alleen een rol speelt in het kader van het instellen van een capaciteitsbeperking of prestatieafspraken, dat de arbeidsmarkt bij dit type opleidingen alleen marginaal getoetst kan worden en dat wat betreft het toevoegen van extra toevoegingen aan de naam de NVAO moet toetsen of vlag de lading dekt. De NVAO kan daarbij desgewenst de CDHO om advies vragen.

Verder raadpleegde de commissie in 2012 voor de eerste keer externe deskundigen in het kader van de beoordeling van de eerste wo opleiding die door een hogeschool werd aangevraagd. Het betrof de wo master Vrijtijdswetenschappen (later Leisure Studies) die de UvT aan de NHTV wilde overdragen. De deskundigen kwamen tot een positief advies en formuleerden een aantal richtlijnen voor het aanbieden van wo opleidingen door hogescholen, die in 2014 in een aanvullend toetsingskader op de Beleidsregel werden vastgelegd.

In 2013 ontving de commissie een aanvraag voor een wo bachelor Politics, Psychology, Law and Economics van de UvA. De commissie typeerde deze opleiding als een samenstelling van vier vakgebieden en vroeg zich af of er binnen een universiteit naast een Liberal Arts & Sciences opleiding waarin iedere denkbare combinatie van vakgebieden gemaakt kan worden, nog ruimte is voor dit soort samengestelde opleidingen. De commissie beantwoordde die vraag voor zichzelf met 'nee', maar het departement van OCW was een andere mening toegedaan, keurde de aanvraag goed en zette daarmee de deur open voor meer aanvragen voor nieuwe opleidingen, bestaande uit combinaties van bestaande elementen.

In 2014 werd de Beleidsregel zoals hierboven beschreven aangevuld met een toetsingskader voor wo opleidingen van hogescholen, maar ook met een aanvullend toetsingskader voor masteropleidingen in de kunsten. In dit toetsingskader werd nader vorm gegeven aan de afspraak tussen het Ministerie van OCW en de kunstacademies dat reductie in de bacheloropleidingen ruimte zou geven voor het ontwikkelen van masters. De eerste opleiding die met een beroep op dat aanvullend toetsingskader slaagde voor de macrodoelmatigheidstoets was de master Theaterstudies van Zuyd Hogeschool.

Een andere opleiding op het terrein van de kunsten, de hbo master Ontwerpen, innoveren en valoriseren (inmiddels Crossover Creativity) leidde tot intensieve discussies binnen de commissie en tussen de commissie en het departement van OCW. Deze hbo master-opleiding, toegankelijk voor een breed spectrum aan studenten en met een onbepaald arbeidsmarktperspectief, stond op gespannen voet met het beoordelingskader dat de Beleidsregel 2014 bood. De oplossing werd gevonden in een tijdelijke goedkeuring voor zes jaar, om te zetten in goedkeuring voor onbepaalde tijd als de masteropleiding OIV naar het oordeel van de Minister duurzaam in de veronderstelde arbeidsmarktbehoefte zou kunnen voorzien.

Verder beoordeelde de commissie in 2014 de eerste aanvragen voor Ad programma's. De commissie merkte in haar jaarverslag op dat deze eerste rondes zowel kansrijke bij- en opscholingstrajecten bevatten als meer risicovolle aanvragen die vooruitliepen op onzekere arbeidsmarkt- en beleidsontwikkelingen. De commissie was van oordeel dat vooral in het economisch domein pas op de plaats wenselijk was en dat meer onderzoek nodig was naar de wijze waarop de Ad zich zou gaan positioneren in het hoger onderwijslandschap.<sup>6</sup>

Ten slotte adresseerde de commissie in dit jaar de vraag welk beleid het departement van OCW voor ogen had ten aanzien van de bekostiging van postinitiële masteropleidingen; een thema waarover de commissie nog altijd met het Ministerie in gesprek is, ook omdat de commissie in 2018 relatief veel aanvragen ontving voor hbo masteropleidingen die in onbekostigde vorm al bestonden.

In 2015 kreeg de Ad een eigenstandige positie binnen het hoger onderwijsaanbod en bracht de commissie voor het eerst een gedifferentieerd oordeel uit over de opleidingsvorm van een Ad. De commissie oordeelde dat er wel ruimte in het landelijk aanbod was voor een deeltijdvariant van de Ad Sales & Accountmanagement omdat deze tegemoetkwam aan een duidelijke opscholingsbehoefte van zittende werknemers, maar de commissie wees de aanvraag voor de voltijdvariant af. Dit gedifferentieerde oordeel over opleidingsvormen, waarbij de omvang van de arbeidsmarktbehoefte en de opscholingsbehoefte cruciale wegingselementen waren, herhaalde de commissie in 2016, 2017 en 2018 bij aanvragen voor Associate degrees Pedagogisch Educatief Medewerker, Pedagogisch Professional Kind en Educatie en Pedagogisch Educatief Professional (die in 2019 allemaal verder gaan onder de naam Ad Pedagogisch Educatief Professional).

In 2015 sprak de commissie haar zorg uit omtrent een heel andere ontwikkeling: het vormgeven van nieuwe opleidingen in nieuwe vestigingsplaatsen. Dit kwam tot uitdrukking in het advies over de wo master Data Science & Entrepreneurship die Tilburg University en de TU Eindhoven gezamenlijk in Den Bosch wilden vormgeven. De CDHO oordeelde

negatief vanwege de vestiging in Den Bosch; aldaar was nog geen kennisinfrastructuur aanwezig terwijl beide universiteiten in Tilburg en Eindhoven wel beschikten over een degelijke kennisinfrastructuur. Het departement van OCW week in haar besluit af van het advies van de CDHO en oordeelde positief onder 4 voorwaarden. Binnen drie jaar moesten de beide betrokken universiteiten in Den Bosch een PDEng programma Data Science, onderzoeksprogramma's door in Den Bosch gestationeerde staf, een LevenLangLeren programma voor bedrijfsleven en incubators & accelerators hebben vormgegeven. Het departement van OCW zou na 3 jaar evalueren of deze elementen, die de basis konden vormen voor een kennisinfrastructuur, gerealiseerd zouden zijn.

In 2016 en 2017 vroeg de CDHO opnieuw aandacht voor de uitbouw van regionale academies en het risico op versnippering van het opleidingsaanbod. Het betrof in dit jaar de plannen van de RUG voor de ontwikkeling van de Campus Fryslân in Leeuwarden en de Leidse campus in Den Haag en later ook bij de start van Ad Academy's in Roosendaal en Amersfoort.

In 2017 was de discussie omtrent universitaire colleges uitgekristalliseerd, maar ontstond een nieuwe onderwijsvorm waarover de commissie haar licht moest laten schijnen vanuit de optiek van de macrodoelmatigheid. Het betrof een aanvraag van Saxion voor een hbo bachelor Liberal Arts & Sciences en een aanvraag van de Hogeschool Utrecht voor een Professional College (later Innovation in Urban Society). De commissie beoordeelde beide aanvragen negatief, omdat de aanvragers niet hadden aangetoond dat deze opleidingen aansloten op een arbeidsmarktbehoefte. Bij een hbo bacheloropleiding kent de commissie nog meer gewicht toe aan de arbeidsmarktrelevantie dan bij een wo bachelor, omdat de meeste afgestudeerden van een wo bacheloropleiding doorstuderen in een wo masteropleiding. Het departement van OCW deelde deze visie met de commissie, maar de commissie is ervan overtuigd dat dit vraagstuk in het kader van de verschuiving van beroepsgericht naar functiegericht opleiden de komende jaren nog verder uitgediept zal moeten worden.

Veerle Slegers-Sanderink  
Coördinator bureau CDHO

6. In 2018 heeft de CDHO KBA een onderzoek laten uitvoeren naar de eerste Ad's: <https://www.cdho.nl/assets/uploads/2018/09/KBA-Analyse-Ad-opleidingen-met-managementsamenvatting-Ontwikkelingen-in-aanbod-en-studentenaantallen-van-Ad-opleidingen-2013-14-en-2017-18.pdf>



Jan Verschuere, *Hauts parleurs*

### 03 De ontwikkeling van het beoordelingskader van 2003 tot 2018

Nadat voorgenomen nieuwe opleidingen in het bekostigde domein eerst aan een macrodoelmatigheidstoets werden onderworpen, werd in de jaren 2002 en 2003 een experiment uitgevoerd met het loslaten van de macrodoelmatigheidstoets. Dat leidde tot een sterke stijging in het aantal opleidingen. Het departement zag daarom noodzaak tot wijziging van het stelsel. Met de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs (Beleidsregel 2003) werd vormgegeven aan deze stelselwijziging. Voordat een nieuwe opleiding in het Croho kon worden opgenomen zou voortaan, nadat de 'Toets Nieuwe Opleiding' bij de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) met goed gevolg was doorlopen, door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) of de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit getoetst worden of een voorgenomen nieuwe opleiding doelmatig was.

Op dit moment ligt de beoordeling nog altijd bij de Minister van OCW, maar niet voordat de in 2009 ingestelde Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) hierover advies heeft uitgebracht op grond van de vigerende beleidsregel. In de loop der jaren is de beleidsregel – thans de Regeling macrodoelmatigheid hoger onderwijs – aan verandering onderhevig geweest. Hieronder volgt een schets van de ontwikkeling van het toetsingskader voor nieuwe opleidingen in de opeenvolgende regelingen.

Het uitgangspunt van de Beleidsregel 2003 was duidelijk: in de periode tot en met studiejaar 2004-2005 zou er slechts beperkt aanleiding zijn om nieuwe opleidingen te realiseren. De Beleidsregel 2003 bevatte twee criteria waaruit kon worden gekozen en twee vereisten aan de hand waarvan de Minister het voornemen tot het verzorgen van een nieuwe opleiding beoordeelde:

- a. De opleiding draagt aantoonbaar bij aan de verdere ontwikkeling van de Nederlandse kennissamenleving doordat de opleiding tegemoet komt aan een gebleken behoefte aan nieuwe beroepen, of aan noodzakelijk geachte nieuwe (wetenschappelijke) ontwikkelingen in innovatieve sectoren, of

- b. De opleiding voorziet in een door de overheid erkende behoefte op terreinen waarvoor de overheid een verantwoordelijkheid op stelselniveau heeft of verantwoordelijk is voor de werkgelegenheid, waarbij aan de volgende vereisten moet zijn voldaan:
- c. Realisering van de opleiding mag niet leiden tot substantiële nadelige effecten voor de benutting van de bestaande capaciteit en infrastructuur in het desbetreffende onderwijsdomein, en
- d. Inbedding in de (regionale) kennisinfrastructuur moet in voldoende mate zijn verzekerd.

Met criterium a wordt bedoeld op opleidingen waarvan vaststaat dat zij van vergaande betekenis zijn voor de ontwikkeling van de Nederlandse kennissamenleving. Een voorbeeld hiervan vormt de aanvraag voor de wo master Science and Technology of Nuclear Fusion aangevraagd door de Technische Universiteit van Eindhoven (dossiernummer 2011/007). De commissie onderschreef de stelling dat ontwikkelingen op het gebied van kernfusie grensverleggend nieuw waren en adviseerde positief. De wo master Law and Politics of International Security (2010/064) biedt een illustratie van een geslaagd beroep op criterium b. Aanvrager stelde dat deze opleiding aansloot op de internationale en nationale veiligheidsagenda zoals geformuleerd in de beleidsagenda van de departementen van Buitenlandse Zaken. De commissie onderschreef deze stelling. Vereiste c moet verschraving van de voorzieningen en ondoelmatige investeringen voorkomen. Bij vereiste d gaat het om de beoordeling van de vraag of er in de desbetreffende regio, gegeven het bestaande onderwijs, behoefte is aan de nieuwe opleiding en zo ja, of de beoogde inbedding van die opleiding hieraan een betekenisvolle bijdrage levert.

De Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2006 (Beleidsregel 2006) consolideerde de ingeslagen selectieve koers. De Beleidsregel 2006 benadrukt dat alleen uitbreidingen van het onderwijsaanbod kansrijk zijn als daarmee aantoonbaar wordt bijgedragen aan de verdere versterking van de hoogwaardige kennisinfrastructuur in Nederland. Het toetsingskader uit de Beleidsregel 2003 wordt in de Beleidsregel 2006 overgenomen met een toevoeging aan de criteria a en b, te weten de criteria c.1 en c.2:

- c.1. de opleiding wordt gevestigd in een landsdeel waarvoor de Rijksoverheid een specifiek beleid voert ter versterking van de kennisinfrastructuur;
- c.2. de opleiding wordt gevestigd in een landsdeel waarop bestuurlijke afspraken met de minister van toepassing zijn over versterking van de kennisinfrastructuur ter vermindering

van door de minister erkende gebiedsspecifieke knelpunten of achterstandssituaties. Deze twee criteria zijn toegevoegd omdat volgens de toelichting op de Beleidsregel 2006 gebleken was dat een bijkomende voorziening nodig was voor landsdelen die in een specifieke situatie verkeren, omdat de Rijksoverheid aan bepaalde landsdelen een bijzondere positie toekent of omdat sprake is van een evidente achterstandssituatie in de kennisinfrastructuur. Een voorbeeld van een geslaagd beroep op criterium c.1. vormde de aanvraag voor de hbo bachelor Delta Management in Zeeland (2010/013). De Hogeschool Zeeland – thans HZ University of Applied Sciences – beriep zich op het convenant Hoger Onderwijs Zeeland, gesloten tussen het departement van OCW, de provincie Zeeland en de Hogeschool Zeeland. Criterium c.2 bleek in de praktijk niet van betekenis omdat aanvragen veelal geen verband hielden met het stimuleringsbeleid in de desbetreffende regio. Dit criterium maakte daarom geen deel meer uit van de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2009 (Beleidsregel 2009).

In het kader van het vereiste dat realisering van de opleiding niet mag leiden tot substantiële nadelige effecten voor de benutting van de bestaande capaciteit en infrastructuur in het desbetreffende onderwijsdomein (zie vereiste c onder de Beleidsregel 2003) werd met de Beleidsregel 2009 het afstemmingsoverleg ingevoerd. Instellingen die voornemens waren een aanvraag in te dienen, werd gevraagd om een verslag bij het dossier te voegen met de resultaten van het overleg dat het instellingsbestuur over het voornemen had gevoerd met alle onderwijsaanbieders. In de praktijk gaf dat instemmingsoverleg weinig inzicht in de vraag hoe overige onderwijsinstellingen tegen voornemens voor nieuwe opleidingen aankeken. Om die reden maakte de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2012 (Beleidsregel 2012) geen melding meer van een afstemmingsoverleg. Met ingang van de Beleidsregel 2012 kregen instellingen de mogelijkheid om bij de CDHO een reactie in te dienen op een aanvraag voordat de commissie een advies uitbracht. Deze mogelijkheid bestaat onder de Regeling macrodoelmatigheid hoger onderwijs (Regeling 2018) nog altijd.

In het licht van de huidige adviestaak van de CDHO aan de NVAO over de voorgestelde onderbrenging in het Croho is interessant hier te melden dat instellingen gevraagd werd een motivering te geven voor het gekozen Croho onderdeel op grond van de Beleidsregel 2012. Deze motivering was in de Beleidsregel 2009 enkel verplicht indien de instelling voor het Croho onderdeel 'Sectoroverstijgend' koos.

Het toetsingskader voor nieuwe opleidingen wordt met de Beleidsregel 2012 flink herzien. Aanleiding daarvan is het beleid dat is ingezet met de Strategische Agenda 'Kwaliteit in verscheidenheid' uit 2011. Uit deze agenda volgt dat behoefte is aan een herordening van het opleidingsaanbod, een reductie van het aantal opleidingen, differentiatie in het type opleidingen en het aanbrenge van meer profiel in de opleidingen. In dat kader gaat de Beleidsregel 2012 in de eerste plaats uit van meer flexibiliteit ten behoeve van de aanpassing/vernieuwing en verbreding van bestaande opleidingen. In de tweede plaats wordt een restrictief beleid gevoerd ten aanzien van nieuwe opleidingen en nieuwe vestigingsplaatsen, met aandacht voor het profiel van de instelling en de behoefte op de arbeidsmarkt. Deze twee punten hebben geleid tot een nieuw kader met ingang waarvan de inbedding in de kennisinfrastructuur geen rol meer speelt. Het instellingsbestuur dient op grond van de Beleidsregel 2012 aan te tonen:

- a. Aan de hand van een beschrijving van de inhoud en het curriculum, dat uitbreiding van het landelijk opleidingsaanbod met de nieuwe opleiding nodig is en de vernieuwing in het onderwijsaanbod niet kan worden gerealiseerd binnen het landelijk bestaande opleidingsaanbod. Het landelijk bestaande opleidingsaanbod bestaat voor hbo-bachelors uit hbo-bachelors, voor wo-bachelors uit wo-bachelors en voor hbo-masteropleidingen en wo-masteropleidingen uit alle masteropleidingen;
- b. Dat een behoefte bestaat aan de opleiding, zijnde
  - overwegend een arbeidsmarktbehoefte,
  - overwegend een maatschappelijke behoefte in combinatie met een arbeidsmarktbehoefte, of
  - overwegend een wetenschappelijke behoefte in combinatie met een arbeidsmarktbehoefte, en
- c. Dat er in het landelijk bestaande onderwijsaanbod ruimte is voor de opleiding. Van belang is dat, indien een nieuwe opleiding past in het profiel van de instelling, wordt aangenomen dat is voldaan aan criterium c. Dat betekent dat aanvrager alleen aan de criteria a en b hoeft te voldoen. Echter, indien een nieuwe opleiding niet past in het profiel van een instelling, wordt van instellingen verwacht dat zij aantonen dat werkgevers op landelijk of branche-niveau behoefte hebben aan de opleiding in het aanbod van hoger onderwijs in Nederland. Daarnaast dienen zij aan te tonen dat evenmin een instelling met een meer passend profiel voor de nieuwe opleiding bestaat, die deze opleiding wil en kan verzorgen.

Deze laatste eis is komen te vervallen bij de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2014 (Beleidsregel 2014). De arbeidsmarktrelevantie blijft evenwel van groot belang. Ook in de Beleidsregel 2014 wordt expliciet de nadruk gelegd op innovatie van het bestaande opleidingsaanbod en op het minder aanvragen van nieuwe opleidingen. Hoewel in de Beleidsregel 2014 het toetsingskader eenvoudiger wordt geformuleerd, blijft de kern van het toetsingskader zoals neergelegd in de Beleidsregel 2012 hetzelfde. Ook de toetsing van de kennisinfrastructuur komt terug, zij het niet expliciet in het beoordelingskader weergegeven. Aanleiding voor deze terugkeer vormden aanvragen voor opleidingen op locaties buiten de vestigingsplaatsen van aanvragers. Zo beoogde een aantal instellingen buiten hun vestigingsplaatsen campussen met nieuwe opleidingen te vormen. Naar mening van de commissie leidden deze aanvragen in sommige gevallen tot een ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen omdat daardoor nieuwe kennisinfrastructuren moesten worden opgebouwd.

Met betrekking tot de aan te vragen opleidingstypes vormt de introductie van de beoordeling van de Associate degree een belangrijke verandering. Voorafgaand aan de Beleidsregel 2014 was een aantal pilots uitgevoerd met Associate degrees. Met de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs werd de aanvraag voor een nieuwe Associate degree voortaan beoordeeld op grond van de vigerende beleidsregel door de CDHO.

Met ingang van 2011 komt er meer aandacht voor de naamgeving van opleidingen. In de Strategische Agenda 'Kwaliteit in verscheidenheid' wordt met betrekking tot het hbo aanbod door de Minister van OCW aangegeven dat zij toe wil naar meer eenduidigheid in de naamgeving van opleidingen. Zij constateert dat min of meer dezelfde opleidingen verschillende namen kennen. Waar in de Beleidsregel van 2012 wordt aangekondigd dat de CDHO een beoordelingsrol zal krijgen ten aanzien van naamgeving van opleidingen, komt in de Beleidsregel van 2014 naar voren dat de CDHO door de NVAO gevraagd kan worden om advies. De rol van de CDHO heeft dan betrekking op de vraag of de voorgestelde naam van de opleiding afwijkt van de gebruikelijke namen in de sector voor vergelijkbare opleidingen. Met de introductie van de Regeling 2018 maakt de advisering over de naam deel uit van ieder advies. De rol van de CDHO is om de voorgestelde naam van de opleiding te vergelijken met de gebruikelijke namen in de sector voor vergelijkbare opleidingen. De NVAO neemt het advies van de CDHO mee in de 'Toets Nieuwe Opleiding'. Dat geldt

eveneens voor de gekozen voertaal van de nieuwe opleiding. De commissie adviseert aan de NVAO in hoeverre de gekozen voertaal aansluit op de aangetoonde arbeidsmarktbehoefte. Advisering over het Croho onderdeel is in de Regeling 2018 niet opgenomen. Desalniettemin blijft de indeling in het Croho deel uitmaken van het advies van de CDHO gericht aan de NVAO.

Met de Regeling 2018 wordt het toetsingskader voor nieuwe opleidingen gereduceerd tot twee criteria. Op grond van artikel 4 van de Regeling 2018 dient een aanvrager aan te tonen dat ten minste sprake is van een arbeidsmarktbehoefte en dat het bestaande aanbod niet in deze behoefte kan voorzien. Eventueel kan aanvullend een beroep gedaan worden op een maatschappelijke behoefte en een wetenschappelijke behoefte. Hoewel criterium a zoals neergelegd in de Beleidsregel 2014 niet meer is opgenomen in de Regeling 2018, komt deze toetsing wel terug onder het tweede vereiste: aanvrager moet laten zien dat het bestaande aanbod niet kan voorzien in de aangetoonde arbeidsmarktbehoefte. In dat kader dient aanvrager onder criterium b de voorgenomen opleiding te vergelijken met het bestaande aanbod. Dit in aanmerking genomen, kan worden geconcludeerd dat het toetsingskader nieuwe opleiding in de kern gelijk is gebleven. Nieuw hierbij is dat ook aanvragen voor nevenvestigingen volgens hetzelfde toetsingskader worden beoordeeld als aanvragen voor nieuwe opleidingen.

De Regeling hanteert nog steeds het aantonen van een kwantitatieve arbeidsmarktbehoefte als uitgangspunt, maar biedt daarnaast ook ruimte voor het aantonen van een kwalitatieve arbeidsmarktbehoefte, voor een internationale en een regionale arbeidsmarktbehoefte. De arbeidsmarktbehoefte kan bovendien worden aangetoond in de vorm van een opscholingsbehoefte. Saxion Hogescholen deed voor het eerst een geslaagd beroep op de regionale opscholingsbehoefte (2018/106 en 2018/107). De hogeschool had aangetoond dat vanuit werkgevers de behoefte bestond om reeds werkzame leidinggevenden op mbo-niveau op te scholen naar hbo-niveau. Gelet op deze brede omschrijving van de arbeidsmarktbehoefte, zou de conclusie kunnen worden getrokken dat het eerder ingezette restrictieve beleid niet meer leidend is in de Regeling 2018. Echter, de bewijslast voor het aantonen van die arbeidsmarktbehoefte blijft substantieel.

Emma Denters  
Juridisch beleidsmedewerker CDHO





Jan Verschueren, *Beware the black hole*

## 04 Wie betaalt, die bepaalt

Dit is de simpele rechtvaardiging van de bemoeienis van de rijksoverheid met de planning van de voorzieningen voor hoger onderwijs. Officieel heet het dat de overheid zorg draagt voor een doelmatig stelsel. En juist daar beginnen de problemen. Wat is een doelmatig stelsel van aanbod van opleidingen?

Toen ik in 2008 van de minister de opdracht kreeg om als kwartiermaker van een nieuwe planningscommissie op te treden, heb ik een rondgang langs de stakeholders gemaakt. Daarbij hoorde ook Wil Koppelaars, wiens doelmatigheidscommissie ten tijde van Minister Hermans werd opgeheven. U begrijpt wel dat dat niet een gevolg was van de bovenmatige populariteit van deze commissie. Toch had Koppelaars in een commissoriaal testament de vloer aangeveegd met het idee van de minister dat de instellingen in eigen wijsheid en vrijheid zouden kunnen beslissen over doelmatige uitbreidingen van hun aanbod. Zo iets was volgens de ietwat getergde commissievoorzitter fundamenteel in strijd met de onderlinge concurrentie verhouding van de instellingen. Een via concurrentiestrijd gevormd stelsel van onderwijsaanbod zou ten koste gaan van de publieke middelen en slechts dienen voor het eigenbelang van hogescholen en universiteiten. Die instellingen zouden het algemeen belang altijd ondergeschikt maken aan het instellingsbelang. Het zou vanuit het perspectief van de betalende overheid niet doelmatig kunnen zijn.

Met deze Koppelariaanse wijsheid was ik beter gewapend tegen die stakeholders, die mij van meet af aan verweten een Oost-Duits planningsstelsel te willen opzetten. Ik zal niemand met name noemen, maar wel mag gezegd worden dat bij de universiteiten het begrip voor de wenselijkheid van een "waakhond" voor de macrodoelmatigheid wat kleiner was dan bij de hogescholen. Wellicht een gevolg van de harde concurrentie in het HBO, die zeker bijdroeg aan het gevoel dat iets of iemand de orde moest bewaren.



Dat er een commissie voor een doelmatig aanbod moest komen, was in de ogen van de minister, inmiddels een sociaal democraat, evident. Moratoria waren verstarrend gebleken en voor zover er geen stop op nieuw aanbod van kracht was, leek het geloop van collegevoorzitters, burgemeesters en partijgenoten naar het ministeriële bureau van grotere invloed dan de doelmatigheidsadviezen van de ambtelijke staf. Er was het besef dat een minimale effectiviteit van politieke druk en een maximale invloed van een gedegen onafhankelijk advies over de macrodoelmatigheid te verkieszen was. Dus moest een nieuwe commissie macrodoelmatigheid op basis van rationele criteria de grondslag leveren voor advies aan de minister over het aanbod. Aldus hoopte men ook deze besluiten beter bestand te maken tegen bezwaar en beroep. De Vlaamse planningscommissie kon wel als voorbeeld dienen, maar een directe samenwerking zoals bij de accreditering werd mij niet toegestaan, omdat de visies over het stelsel op master niveau te zeer uiteenliepen.

Ook was er wel een besef wat onder het begrip macrodoelmatigheid moest worden begrepen. Het zou een goede aansluiting naar de wereld van wetenschap en de arbeidsmarkt moeten bevorderen. Het zou bestaande goed functionerende voorzieningen tegen uitholling moeten beschermen. Het zou een voldoende spreiding naar de geografische locatie van de onderwijsvraag moeten ondersteunen. Het zou vernieuwing mogelijk moeten maken. Het zou overaanbod en versnippering moeten kunnen tegengaan. En het zou overheidsmiddelen niet moeten verspillen. Een hele klus om deze toch tamelijk abstracte zaken in een regeling te operationaliseren.

Die regeling kwam er. De commissie kwam er. Zeven personen sterk, met wortels in het stelsel, aanpalend onderwijs en politiek. Er kwam een ambtelijke ondersteuning die deels garant stond voor de continuïteit ten opzichte van het verleden. De CDHO werd gehuisvest in de kantoren van de NVAO, hetgeen bijdroeg aan het beeld van onafhankelijkheid. Anders dan in het verleden was de CDHO een permanente commissie, die continu kon adviseren en niet werd beperkt door een getijde systeem dat slecht eenmaal per half jaar een sluis opende.

Even wennen, dat wel. Hogescholen waren beter voorbereid op de werkwijze van de commissie dan universiteiten. Die moesten echt een been bijtrekken en waren kennelijk niet opgevoed met de gedachte dat hun ideeën over nieuw aanbod niet vanzelfsprekend weerklink vonden. Nog meer het departement, dat niet kon nalaten de minister lastig te vallen met advies over het advies en daarmee de te beïnvloeden partij werd ingeval de commissie niet positief wilde adviseren. Maar goed, zo lopen de hazen en voor een departement is het razend lastig om iets los te laten. Dat leidde weer tot een kritische houding bij de commissie, die moest eisen dat de minister expliciet gewezen werd op een contrair gaan aan het commissieadvies en zich daardoor ook bewust was van de eventuele consequenties. Heimelijk bepaalden wij onze grens. De minister mag natuurlijk contrair gaan, maar slechts bij uitzondering. Zo niet dan heeft hij of zij kennelijk geen commissie nodig.

De neiging van het departement om de advisering over te willen doen was in die jaren sterker dan de neiging om de commissie te voorzien van enige ministeriële beleidsrichtlijnen. Daaraan had de CDHO juist wel veel behoefte. Je zou kunnen zeggen dat de CDHO wel graag generiek beleid had, maar weinig waardering kon opbrengen voor de gelegenheidsargumenten om recht te krijgen wat eigenlijk krom is. Wat wil de minister in algemene beleidsmatige zin? Die vragen stapelden zich op. Macrodoelmatigheid kent nu eenmaal vele gedaanten en de politieke visie is er een van. Wil de minister meer transparantie in het voortwoekerende bachelor-aanbod in het HBO? Of datzelfde bij de grote aantallen masterstudies in het WO? Een visie op de richting van het HBO-masteraanbod? Moest er in sommige sectoren niet nodig wat verdunning of verbreding optreden? Wat met de aanvraag van een WO-master aan een hogeschool. Moest daar niet wat principiële over nagedacht worden? Beschermde de CDHO het binaire systeem of moet het dat uithollen? Was het niet beter de planning te richten op Ba- en Ma-titels en daarbinnen zoveel mogelijk programmeervrijheid toe te staan en de vraag of vlag en lading elkaar dekken aan de NVAO over te laten? Moest er weerstand geboden worden tegen de ontwikkeling om uit marketing overwegingen nieuwe opleidingen te bedenken, die ook heel goed als een afstudeervariant van een bestaande stroom konden functioneren?

Toen kwam nog de Associate Degree (Ad) in het HBO. Een mooi kluitje voor de macrodoelmatigheid. Op beleidsniveau wel te verstaan. Ging het hier wel om hoger onderwijs? Of was het een MBO extensie? En waarom koppel je ze in het eerste geval niet aan de Ba-opleiding (Foundation Degree), zodat het principieel een halfweg opleiding met civiel effect is. Dan zou de minister de Ad ook planningsvrij kunnen maken. En daarmee de uitvoering van Ad's ter beoordeling laten aan de NVAO. En ook al regel je dit bij wet, is de Ad dan een goed aangrijpingspunt voor sturing op macrodoelmatigheid?

Inderdaad: wat is het aangrijpingspunt voor sturing eigenlijk en hoe effectief voor de macrodoelmatigheid is het als je op steeds verfijnder niveau gaat plannen. Bij al dit soort vragen kan ik mijn eigen ambtelijke leerschool bij voormalig topambtenaar Roel In 't Veld niet verloochenen. "Denk na over de effectiviteit van de aansturingpunten in relatie tot wat je wilt bereiken. En bedenk dat iedere regel zijn eigen 'fraude' definieert." Er waren ervaringen te over met regels zonder sturingsdoel. Via het mechanisme van "fraude" (lees: vrij interpretaties van de regel); dan een schandaal; en daaropvolgende proces 'onderste steen boven'; een commissie van onderzoek; en vervolgens nog meer regels; toezicht daarop; veel bureaucratisch werk; en tenslotte hoge kosten. Deze ketens leverden helaas weinig sturing of realisatie van beleid. Op het gebied van macrodoelmatigheid denk ik met een grimlach terug aan de HBO-kwesties zoals de 'vrije studierichtingen' en de 'HBO-fraude'. Zeer doelmatig voor het verdienmodel van accountantskantoren.

Bij herhaling is gepoogd de HBO-Raad (nu Vereniging Hogescholen) en de VSNU te interesseren voor een eigen invulling van het ontbrekende beleid. Dat had gekund via sectoranalyses en daaropvolgende sectorplannen. Het ministerie was destijds zeer genegen om een collectief sectorbeleid tot het hare te maken. Alleen in de sector techniek van het HBO lukte deze aanpak aanvankelijk. Dit mede dankzij het sterk besef binnen de sector dat men voordeel had van verbreding voor de herkenbaarheid op de arbeidsmarkt en dat juist die verbreding de mogelijkheid creëerde voor de uitbouw van een systeem van zinvolle masterspecialisaties. Helaas werd bij de operatie al de weg terug ingecalculeerd. Voor het overige voelden koepels nooit zo voor een bemoeienis met de planning, waar dit in het verleden vaak een splijtzwam was gebleken.

Dus mag u begrijpen dat in die eerste jaren van de CDHO het sturingsinstrument gericht op macrodoelmatigheid redelijk op orde kwam. Dat macrodoelmatigheid zelf echter geen hard gedefinieerd begrip is. Dat het op allerlei momenten vroeg en vraagt om beleidsvisies. Dat die er op afroep zouden moeten komen, wil men vermijden dat de commissie er zelf maar een slag naar moet slaan. Dat die beleidsvisies los kunnen bestaan van de formele regels waarop de commissie berust. Dat de opeenvolgende ministers zelf meer invulling konden geven aan de macrodoelmatigheid dan zij deden. En dat het departement dan helemaal geen ad hoc adviezen hoeft toe te voegen aan de oordelen van de commissie. De minister moet dan wel wat willen met zijn instrument en zich niet neerleggen bij de zelfonthouding van de koepels. De overheid betaalt ervoor, mag ze dan ook wat bepalen?

Norbert Verbraak  
voorzitter CDHO 2009-2015



## 05 Je bent jong en je wilt wat

Tien jaar Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs. Gefeliciteerd! Met plezier schrijf ik enkele woorden in deze feestelijke bundel met terugblikken op de afgelopen tien jaar. Over dat terugblikken heb ik zo nog wel een kleine kritische noot, maar daarover dadelijk meer. Eerst de versierselen.

Als Universiteit Maastricht hebben we sinds de oprichting van de CDHO regelmatig te maken gehad met de commissie. 'Je bent jong en je wilt wat' paste niet alleen goed bij omroep Veronica in de jaren tachtig, maar is ook ons als jongste universiteit van Nederland op het lijf geschreven. En dus zien we kansen voor nieuwe opleidingen die aansluiten bij de wensen van studiekezers en (niet onbelangrijk voor de CDHO) de arbeidsmarkt. Niet per se alleen de Nederlandse arbeidsmarkt, maar ook daar kom ik dadelijk op terug.

Omdat de CDHO als landelijk orgaan het opleidingspalet van de veertien universiteiten overziet, hebben we als rectoren afgesproken geen bezwaar meer aan te tekenen tegen elkaars nieuwe initiatieven. Dat was 'vroeger' haast wekelijks vaste prik en ik ben heel blij dat we dat bureaucratische circus, dankzij de CDHO, achter ons hebben kunnen laten. Qua doelmatigheid kan ik de commissie ook niets dan lof toezwaaien. Op een zeer efficiënte en betrouwbare manier worden afspraken nagekomen en deadlines gehaald. Wat dit betreft zijn wij als vaste klant van de commissie zeer te spreken.

Maar u voelt het al, we zien hier in Maastricht ook nog wel wat ruimte voor innovatie binnen de CDHO. Want toen ik als beginnend rector ooit te horen kreeg dat een nieuwe opleiding pas een groen vinkje verdient van de CDHO als bewezen wordt dat er voldoende vraag is naar de afgestudeerden op alleen de Nederlandse arbeidsmarkt, was ik eerlijk gezegd zeer verbaasd. En dat heeft natuurlijk alles te maken met onze internationale oriëntatie en onze ligging in een grensregio. Wetende dat de meeste studenten kiezen voor een universiteit in een straal van honderd kilometer van huis, is meteen duidelijk dat de Universiteit Maastricht naast Nederlandse ook veel Belgische en Duitse studenten trekt. Studenten die (net als de Nederlandse studenten overigens) niet allemaal in Nederland willen gaan werken. Grenswerkers zijn in Den Haag natuurlijk een rareiteit, maar in de



Euregio waarin wij ons bevinden een alledaags gegeven. Dat een opleiding alleen bestaansrecht zou hebben als er in de Nederlandse toekomst voldoende vraag naar de afgestudeerden is, komt mij eerlijk gezegd te beperkend en zelfs licht nationalistisch voor. Terwijl de CDHO toch geen politiek orgaan is.

Aan de Universiteit Maastricht geloven we sterk in het opleiden van 'global citizens'; wereldburgers die zich maatschappelijk verantwoordelijk en betrokken voelen. Een global citizen kan wereldwijde ontwikkelingen met een plaatselijk effect (of andersom) analyseren met oog voor de dwarsverbanden tussen verschillende wetenschapsdisciplines. Naast het herkennen van theoretische en methodologische dwarsverbanden, gaat het ook om cognitieve vaardigheden, die systematisch, kritisch en creatief denken mogelijk maken. Maar ook het samenwerken met mensen met diverse achtergronden is belangrijk, zoals we dat binnen onze 'international classroom' al jaren doen. Al deze zaken maken jonge professionals duurzaam inzetbaar. Daarbij maakt het niet zoveel uit of dat op de Nederlandse of op een buitenlandse arbeidsmarkt is, als je het ons vraagt. Tot mijn vreugde adviseerde de CDHO onlangs positief over de nieuwe bachelor Global Studies die we in dit kader willen starten.

Wanneer het dan aankomt op het aantonen van de vraag op de arbeidsmarkt naar deze global citizens, of de afgestudeerden van andere nieuw op te zetten opleidingen, kijkt de CDHO naar cijfers over het verleden. Hoe luidt ook alweer die waarschuwing? 'Resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst.' Waarom niet meer gebruikmaken van forecaststudies, vraag ik me af. Dergelijke analyses zijn mijns inziens de meest betrouwbare bron om meer zicht te krijgen op onze snel veranderende samenleving en arbeidsmarkt.

U kunt van mij aannemen: geen enkele universiteit wil opleiden voor een afwezige arbeidsmarkt. Maar een gat in de toekomstige arbeidsmarkt is niet altijd goed in cijfers te vatten, zelfs niet met de door mij bepleite forecaststudies. Daarom maak ik van deze gelegenheid gebruik om een lans te breken voor onze wetenschappers en beleidsadviseurs in het veld, die op basis van hun onderwijservaring en inhoudelijke expertise kansen zien voor professionals van de toekomst. Geef hen wat meer vertrouwen en voordeel van de twijfel. En meet vijf jaar na de start van een opleiding waar en hoe snel de afgestudeerden een baan vinden. Daar worden we dan graag op afgerekend.

Hoewel tien jaar een prachtige mijlpaal is, ben je in onderwijsland met tien jaar nog piepjong. Jong genoeg om bij te leren en te voldoen aan de eisen die de samenleving nu en in de toekomst aan je stelt. Zo ervaren we dat tenminste aan de Universiteit Maastricht, met onze 43 lentes. Ik wens de CDHO voor de komende tien jaar dan ook veel wijsheid en wendbaarheid toe, zodat we samen het onderwijslandschap van Nederland naar een hoger, toekomstbestendig niveau kunnen tillen.

Rianne Letschert,  
Rector Magnificus Universiteit Maastricht



## 06 Tussen droom en daad

*'Wat is de toegevoegde waarde nog van de macrodoelmatigheidstoets?'*

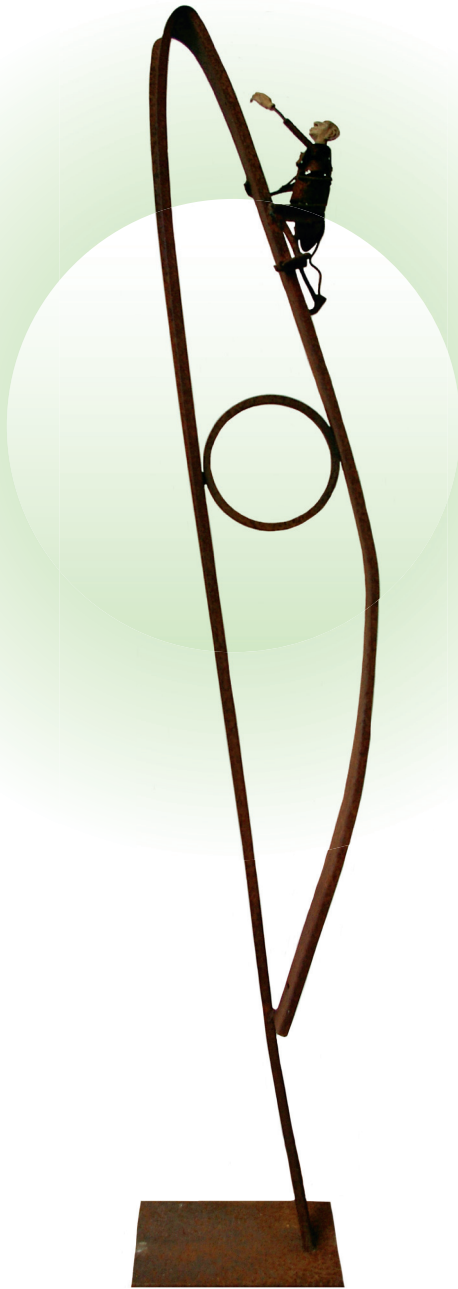
Een prikkelende vraag die je vandaag de dag wellicht zou verwachten, maar die al op 3 oktober 2006 door de VVD Tweede Kamerfractie bij de behandeling van de Vaststelling van een nieuwe regeling op de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek werd gesteld aan de toenmalige minister van Onderwijs: *'Het wetsvoorstel draait de volgorde van de kwaliteitstoets en de macrodoelmatigheidstoets om, aangezien de eerste de meeste last oplevert. (...) (wij) vragen of de macrodoelmatigheidstoets in het nieuwe stelsel nog nodig is. Deze toets hoort bij een systeem van aanbodsturing, terwijl de filosofie achter het nieuwe stelsel meer is geënt op vraagsturing. Wat is de toegevoegde waarde nog van de macrodoelmatigheidstoets als het systeem goed loopt?'* En toen moest de CDHO nog worden ingesteld!

Bijna dertien jaar later is dit nog steeds een actuele vraag. Misschien wel actueler dan ooit. Immers, de samenleving en met name de vraag uit het beroepenveld is zo aan verandering en dynamiek onderhevig, dat een macrodoelmatigheidstoets per definitie het verleden toetst, maar weinig zegt over de gewenste toekomst. Dat vloeit grotendeels voort uit de systematiek die gehanteerd wordt. Ook al probeert de wijziging van de Regeling zoals door de minister op 20 juni 2018 is vastgesteld daar op in te spelen. Ik licht dat in onderstaande bijdrage aan de tweede lustrumviering van de CDHO nader toe.

### **Flexibilisering**

De bedoeling van de macrodoelmatigheidstoets is te zorgen voor een goede spreiding van de verschillende opleidingen over het land en te voorkomen dat er door een teveel aan identieke opleidingen wordt opgeleid voor werkloosheid en er bovendien kannibalisme van bestaande opleidingen kan gaan plaatsvinden. Als dat het geval is worden de belastinggelden niet doelmatig besteed. Het onderwijs is immers "een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering" volgens artikel 23 Grondwet. Daar valt weinig tegen in te brengen.

Jan Verschuieren, Oog omhoog



En zeker in een zich organisch ontwikkelende samenleving kun je het bestaande in kaart brengen en toekomstige ontwikkelingen meenemen in je afwegingen. Zo ging het in de afgelopen tien jaar en zo gaat het grotendeels nog steeds. Echter we merken in toenemende mate dat ontwikkelingen niet altijd meer organisch verlopen, maar soms zelfs disruptief. Er treedt een enorme flexibilisering van de arbeidsmarkt op. Door innovaties, door digitalisering en technologische ontwikkelingen. Met name op het gebied van robotica, kunstmatige intelligentie, zelflerende computers en steeds snellere rekencomputers met algoritmen en duizelingwekkende dataverwerkingen verdwijnen er in rap tempo bestaande banen en verschijnen er nieuwe. Soms zijn het banen die op het snijvlak van bestaande functies ontstaan (zoals in het verleden Mechatronica of Technische Bedrijfskunde), soms zijn het compleet nieuwe banen met nieuwe competenties (app-ontwikkelaar of duurzaamheidsmanager). Het World Economic Forum verwoordde het in zijn openingsalinea als volgt: *'Ontwrichtende veranderingen in de gangbare businessmodellen zullen een grote invloed hebben op de arbeidsmarkt in de komende jaren. De meest gevraagde beroepen of specialiteiten in veel bedrijfstakken van nu bestonden tien of zelfs vijf jaar geleden niet en het tempo van deze veranderingen versnelt. ... In een dergelijk snel veranderende arbeidsmarkt is het kunnen anticiperen en voorbereiden op de toekomstige vaardigheids- en werk gerelateerde eisen / behoeften steeds belangrijker voor bedrijven, overheden en particulieren ... Anticiperen en voorbereiden op deze transitie is daarom cruciaal.'* (The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution (2016, p. 3) World Economic Forum).<sup>7</sup>

Naast de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, die het verzamelen van vooral kwantitatieve gegevens om de arbeidsbehoefte te onderbouwen, bemoeilijken, zijn er daardoor ook nieuwe ontwikkelingen op het gebied van het onderwijs. Onderwijsinstellingen spelen in op de mogelijke toekomstige vraag. Dat zie je bijvoorbeeld bij het op de markt brengen van nieuwe Associate degree-opleidingen. De Ad is sowieso een innovatie voor het Nederlandse hoger onderwijs. Pas in 2006 komt de Ad als nieuw programma (dus toen nog onderdeel

van een bacheloropleiding) in de hierboven in de openingszin genoemde nieuwe regeling van het hoger onderwijs voor. En toen nog vooral bedoeld voor met name al werkende mbo'ers. Inmiddels is de Ad sinds kort bij wet een zelfstandige opleiding geworden op niveau 5 volgens het Europese Kwalificatieraamwerk (EQF) en staat dus los van de bestaande bacheloropleidingen. Het HBO speelt nadrukkelijk in op deze nieuwe, zeer gewenste onderwijsvorm. En met succes: de studentenaantallen van de Ad's en de instroom stijgen exponentieel. Maar er ontstaan nu problemen.

### **Systeem**

Al vele jaren proberen hogescholen samen met ROC's de doorstroom van mbo naar hbo te bevorderen en uitval vooral in het eerste jaar zoveel mogelijk tegen te gaan. De een paar jaar geleden opgerichte succesvolle Rotterdam Academy (RAc) als onderdeel van de Hogeschool Rotterdam blijkt in een behoefte te voorzien. Een behoefte die bevestigd wordt door de oprichting van twee van deze zelfstandig opererende Ad academies in Den Bosch (2017 Avans Hogeschool) en Roosendaal (2018 Avans Hogeschool samen met HZ University of Applied Sciences) die in no-time meer dan 1000 studenten tellen. Het zijn voornamelijk mbo'ers die twijfelen aan doorstuderen of die al aan het werk zijn en hbo'ers die het eerste jaar niet gehaald hebben (tweede kans). De bovengenoemde drie scholen hebben meer dan de helft van alle voltijds Ad-studenten in huis. Dus reken er maar op dat andere hogescholen met hun versies gaan komen.

Deze nieuwe academies spelen in op de maatschappelijke trends: flexibilisering, van aanbodgericht naar vraaggestuurd, opleidingen voor toekomstige beroepen, zelfstandige leeromgeving met aangepast didactisch en pedagogisch model waarin heel veel praktijkopdrachten, nauwe samenwerking met het afnemende beroepenveld. Kenmerk van met name deze zelfstandige scholen is dat ze zeer regionaal gebonden zijn: ze bereiken met name die doelgroep die nog twijfelt om elders te gaan studeren of dat vanwege afstand niet gaat doen. Dat is met name in Roosendaal zichtbaar. De regio is heel blij met deze opleidingen, omdat er toekomstige arbeidskrachten hoger worden opgeleid voor de regionale arbeidsmarkt. En dat speelt zich echt in een straal van 30 kilometer rondom de Ad academie af.

7. Zie ook *'Het Voorbereiden van Leerlingen op (Nog) Niet Bestaande Banen'* van prof. dr. Paul Kirschner, Open Universiteit Heerlen 2017

Toch krijgen we deze totaalconcepten moeilijk van de grond, en niet alleen vanwege de forse voorinvesteringen die we doen (tientallen miljoenen) en die we pas op de langere termijn neutraliseren onder andere vanwege de t-2 financiering. Maar vooral speelt het systeem van de macrodoelmatigheidstoets ons parten.

Immers iedere nieuwe opleiding wordt apart getoetst en vaak ook nog – omdat Ad cijfers ontbreken – op basis van bacheloruitstroom uit het verleden. Dat is vreemd. Zeker als je een compleet nieuwe businesscase ontwikkelt die gebaseerd is op de door de wet erkende zelfstandige Ad opleidingen in combinatie met elkaar. Immers, om een dergelijke academie of school te kunnen exploiteren heb je ook volume nodig die je creëert met populaire opleidingen. En dan is het onbegrijpelijk als je een negatief advies krijgt omdat de CDHO op basis van ROA gegevens technische bedrijfskunde binnen het domein van bedrijfskunde op bachelor niveau schaart en vindt dat daar genoeg opleidingsplaatsen in Nederland van zijn... terwijl de krimpregio nu juist smeekt om opleidingsplaatsen dicht bij huis, opdat de jongeren in de regio blijven. De ervaring leert immers, dat als een jongere uit Zeeland niet naar Roosendaal kan, maar naar Den Bosch moet (meer dan 100 km van huis!), hij daar zijn stage doet en in 90% van de gevallen ook zijn toekomstige baan vindt. En voor Zeeland is hij verloren. Als hij tenminste gaat studeren, want diezelfde afstand is ook een enorme drempel, zeker als er gebrek aan studentenhuysvesting is of het te duur wordt. Dit geldt ook voor de collega's uit Limburg en het oosten en noorden van het land. Niet toevallig de gebieden met relatief meer lager opgeleiden dan het gemiddelde van Nederland.

### Ruimte

En toch biedt de CDHO op papier deze ruimte wel. De vorig jaar aangepaste beleidsregel doelmatigheid speelt er nadrukkelijk op in. Waarbij het wel nog steeds gaat om individueel te toetsen opleidingen.

De praktijk is echter hardnekkig. Voorbeeld: de regering hecht zeer aan wat deftig genoemd wordt entrepreneurship als competentie. Ondernemen is een vak, wordt er gezegd. Wij zijn het daar mee eens en ontwikkelden dus met meerdere hogescholen de Ad opleiding Ondernemen. Maar onder welk beroepenveld, welk CROHO moet dit geschaard worden? In het negatieve besluit staat dan: *'In ROA's database AIS zijn de opleidingen tot zelfstandig ondernemer geclassificeerd als "MBO4 detailhandel" en "HBO marketing en commerciële economie". De arbeidsmarktperspectieven voor beide categorieën worden*

*door ROA getypeerd als slecht... Aanvrager heeft niet aangetoond dat werkgevers daadwerkelijk bereid zijn een bepaald aantal afgestudeerden in loondienst te nemen.'* Nee, allicht niet; de opleiding leidt op tot ondernemers, niet tot loonslaven! Dat is nu juist de essentie. Kennelijk zijn we niet in staat een ander CROHO-nummer te bedenken.

Want dat is helaas wel de praktijk: de goede wil is er, de beleidsregel geeft ruimte, maar het denken is nog verouderd en het vasthouden aan bestaande zekerheden staat vaak voorop. Tja, Willem Elsschot dichtte het al: "Tussen droom en daad/ staan wetten in de weg en praktische bezwaren". De regels komen uit zijn gedicht Het Huwelijk en ieder weet dat er binnen die verbintenis wel eens wrijvingen en problemen zijn; door een goed gesprek kun je die oplossen. Dat moet ons binnen het partnerschap van CDHO en HBO toch ook lukken? Of dienen we de profetische vraag uit 2006 van de VVD Kamerfractie te herhalen? Mooie uitdaging voor het komende lustrum om daar een antwoord op te vinden!

Paul Rüpp  
Voorzitter Avans Hogeschool





## 07 Niet-bekostigd hoger onderwijs: doelmatig en transparant

De samenleving en de economie zijn in transitie. De wereld wordt digitaler en duurzamer. Door mondialisering en technologische ontwikkelingen zullen mensen zich continu moeten blijven ontwikkelen en scholen gedurende hun hele werkzame leven. Dat vraagt om 'up-to-date' onderwijs dat ook volwassenen uitnodigt om zich te op-, bij- en nascholen. Uit recente CBS-cijfers (2018) blijkt dat 86 % van de volwassenen die een opleiding volgen dit doet bij een private ofwel een niet door de overheid bekostigde opleider. Het gaat dan om 1,3 miljoen volwassenen per jaar. Vanuit de marktmonitor die SEO Economisch Onderzoek, eens in de drie jaar in opdracht van NRTTO opstelt, weten we dat de branche van private opleiders een omvangrijke branche is. De omzet is zo'n 3,4 miljard. Veel volwassenen volgen een training of cursus, een deel volgt een opleiding bij één van de niet-bekostigde hogescholen. Het is niet gek dat veel mensen kiezen voor een private opleider. Deze opleiders werken per definitie vraaggericht. De deelnemer betaalt en die wil waar voor zijn geld, dat wil zeggen onderwijs dat aansluit op zijn vraag en die van zijn (toekomstige) werkgever. Zonder vraag geen aanbod. Ondoelmatig aanbod zul je niet vinden onder private hogescholen. En de opleidingen die ze aanbieden voldoen net als de opleidingen van bekostigde hogescholen aan het NVAO accreditatiekader. Het is dan ook een gemis dat een commissie die adviseert over een doelmatig bekostigd hoger onderwijs-aanbod het reeds aanwezige doelmatige private aanbod niet in haar adviezen kan betrekken.



Maar dit zal snel anders worden. Op 1 januari 2018 ging een lang gekoesterde wens van de NRTO en zijn leden in vervulling en is de wet veranderd waardoor alle private hogescholen zich kunnen (en moeten) aansluiten op het Basisregister Onderwijs (BRON). Dat betekent dat we vanaf die datum weten hoeveel studenten zich inschrijven voor welke opleidingen. Een groot winstpunt voor studenten en werkgevers is dat sinds die datum de behaalde diploma's van de studenten ook worden opgenomen in het diplomaregister. Tot voor kort was ook dat niet het geval.

Een belangrijke reden voor aansluiting op BRON is het belang dat de private hogescholen hechten aan transparantie. Daar waar studenten een beroep doen op overheidsfinanciering (zoals collegegeldkrediet, vouchers of een studentenreisproduct) ligt dit ook voor de hand. Een andere belangrijke reden betreft het zichtbaar maken van de bijdrage die private hogescholen leveren aan het stelsel. Door aansluiting van het niet-bekostigd hoger onderwijs op BRON wordt de bijdrage van deze instellingen ook zichtbaar in de beleidsinformatie die het CDHO gebruikt voor haar besluiten. En hoewel in veel sectorale analyses een overzicht van het aantal onbekostigde opleidingen is opgenomen ontbreken de instroomcijfers. Daarmee zijn het tot nu toe vooral analyses van het bekostigd onderwijs en dat is jammer.

De aansluiting op BRON-HO bevindt zich nu in de afrondende fase. Waar we in het mbo al jaren exact weten hoeveel studenten welke mbo-opleiding kiezen, bekostigd én niet bekostigd, moeten we nog even geduld hebben in het Hoger onderwijs. Maar weten we dan helemaal niets over het privaat hoger onderwijs? Zeker wel. Kijken we in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) dan weten we dat er 78 rechtspersonen voor hoger onderwijs ofwel private hogescholen staan ingeschreven. Van die 78 rechtspersonen zijn er 40 lid van de NRTO. Een groot deel van de 38 rechtspersonen hoger onderwijs die geen lid zijn, betreft contractactiviteiten van bekostigde hogescholen en universiteiten.

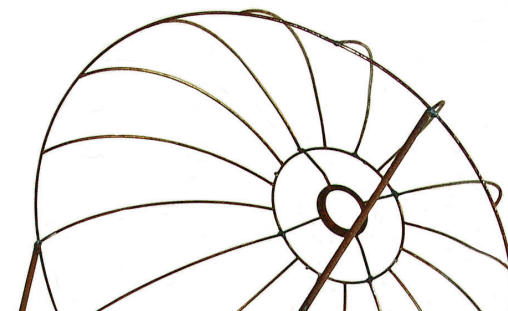
En duiken we verder in het CROHO dan weten we dat de niet bekostigde opleidingen zich vooral bevinden in de economische opleidingen, techniek, zorg en gedrag en maatschappij.

NRTO heeft zelf een aantal jaren het aantal deelnemers aan het private hoger onderwijs geïnventariseerd. Toen er (eindelijk) perspectief was op BRON, is NRTO ermee gestopt. Maar wat we wel uit 2014, het laatste inventarisatiejaar, weten is dat 90 % van de studenten een deeltijd of duale opleiding volgde en 10 % een voltijdopleiding.

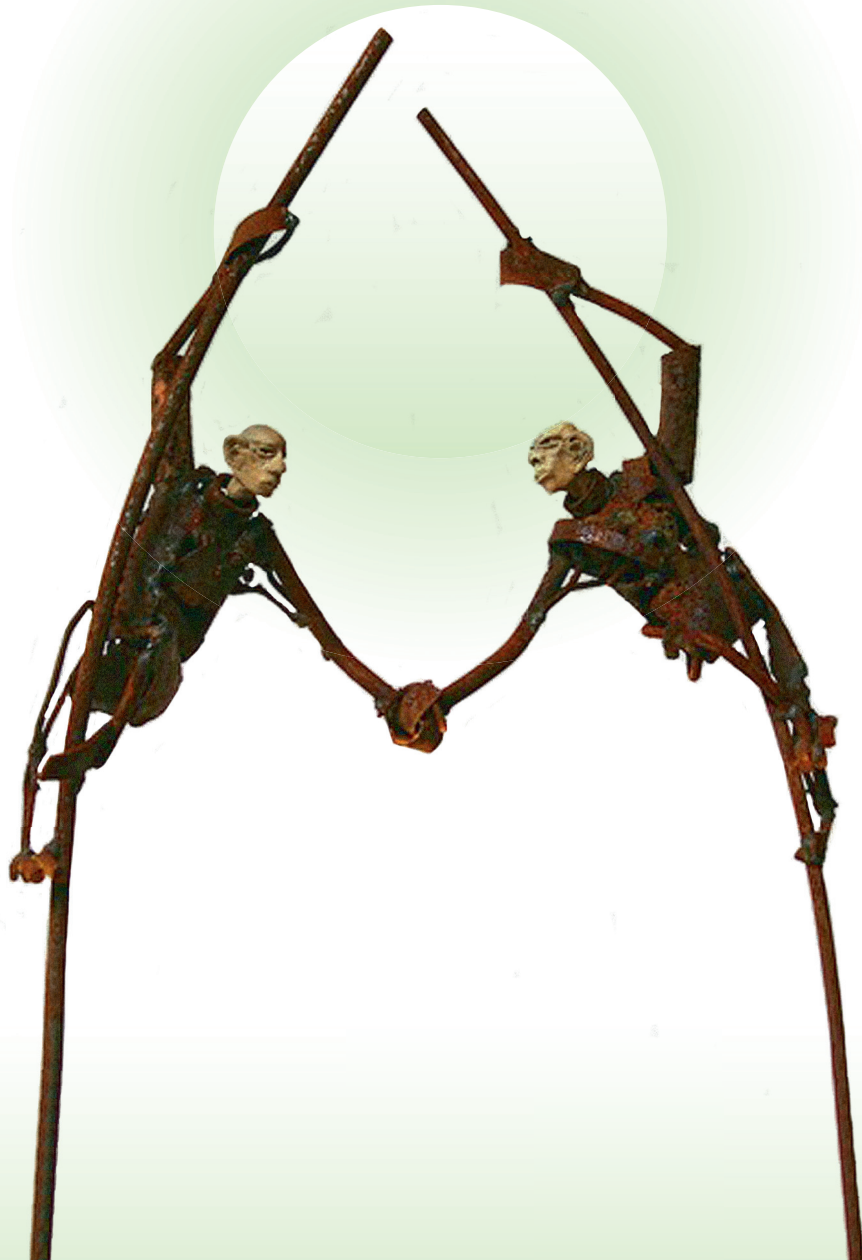
Het zal niet lang meer duren en dan bevatten de sectorale analyses niet alleen de gegevens van het bekostigde en niet bekostigde aanbod maar ook van de aantallen studenten bij bekostigde én niet bekostigde aanbieders. Dan kan de CDHO echt beoordelen of een nieuwe opleiding doelmatig is. Dat is goed voor iedereen. Want waarom zou je als overheid investeren in opleidingen waar de markt al lang in voorziet. Zeker als het gaat om post initieel hoger onderwijs is er reeds een divers aanbod. En daar waar er vraag is zullen aanbieders aanbod creëren en daar waar er geen vraag is stoppen opleidingen. En met een NVAO die met dezelfde standaarden de opleidingen van niet bekostigde hogescholen beoordeelt als die van de bekostigde hogescholen, is ook de kwaliteit geborgd. Daarbij zijn leden van de NRTO in het bezit van het NRTO-keurmerk en dat betekent dat ze zich moeten houden aan de NRTO gedragscode en door de consumentenbond goedgekeurde algemene voorwaarden. Daarnaast zijn ze aangesloten bij De Geschillencommissie.

Met transparante gegevens van bekostigde en niet bekostigde opleidingen weten we dan of het écht doelmatig is om een nieuwe bachelor, associate degree of master opleiding te starten. Een mooie stap vooruit. Ik wens de CDHO daar de komende 10 jaar ook veel succes mee.

Ria van 't Klooster  
Directeur NRTO



# Van beroepen- doelmatigheid naar ontwikkelings- doelmatigheid



Jan Verschueren, *Hooggotische vrienden*

Voor een beperkt aantal specialistische beroepen is een smalle beroepsopleiding gewenst. Voor de meeste beroepen geldt echter in toenemende mate dat de ontwikkeling en innovatie in het bedrijfsleven vraagt om een brede basisopleiding, het snel kunnen benutten van cross-overs tussen sectoren en meer nadruk op rollen en taken dan op het beroep zelf. Dat geeft onderwijsinstellingen de opdracht met wisselende opleidingsvarianten snel en adequaat in te spelen op de voortdurende veranderende behoefte van het bedrijfsleven. In dit artikel wordt een aantal trends en argumenten voor de agri- en foodsector belicht. Voor de CDHO een schone taak om hier een nieuwe positie te kiezen.

## **De Nederlandse agri- en foodsector**

Nederland is wereldwijd toonaangevend op het terrein van voedselproductie, levensmiddelen-technologie, voedselkwaliteit en leefbaarheid in een verstedelijkte omgeving. De ecologische footprint van onze voedselproductie is in verhouding tot de rest van de wereld laag.

Economisch is de sector die zich bezig houdt met de voedselproductie, voedselverwerking en de inrichting van de natuur- en leefomgeving in Nederland van groot belang. Alleen al van de Agri- en Foodsector bedroeg in 2018 de export ruim 90 miljard euro.<sup>8</sup> Bijna 900.000 mensen (8% van de beroepsbevolking) die werken in deze sector zorgen voor 48% van het Nederlandse handelsoverschot. Kortom, de Nederlandse Agri- en Foodsector zorgt mede voor de ijzersterke handelsbalans van Nederland.

8. <https://topsectoragrifood.nl/>

Op dit moment wordt er ruim 50 kg tomaten per m<sup>3</sup> geteeld, in 1950 was dat 7 kg per m<sup>3</sup>. Onze 1,5 miljoen melkkoeien produceren bijna 15 miljard kg melk per jaar, in 1950 was dat nog geen 5 miljard kg melk per jaar.<sup>9</sup> Dit alles is mede te danken aan de enorme ontwikkeling en innovatie in deze sectoren. Ontwikkeling en innovaties die steeds sneller gaan en steeds sneller moeten gaan. Want een hoge productie en een mooie handelsbalans zijn niet zaligmakend. Vraagstukken als klimaatverandering, verlies aan biodiversiteit en de groeiende wereldbevolking vragen om een andere benadering van onze voedselproductie, voedselconsumptie en inrichting van onze leefomgeving.

### **Innovaties op de grensvlakken van sectoren**

Veel innovaties vinden plaats op de grensvlakken van sectoren. We zijn in staat, geholpen door techniek, technologie en data de opbrengsten per hectare de laatste decennia spectaculair te laten stijgen. De productie van voedsel en verwerking tot voedingsmiddelen raakt meer en meer het thema van humane gezondheid. De inrichting en het beheer van onze natuur en leefomgeving kenmerken zich door multidisciplinaire benaderingen. Grenzen tussen de aloude domeinen vervagen en cross-overs leiden tot nieuwe inzichten en tot nieuwe mogelijkheden.

### **Nu opleiden voor banen van morgen**

De arbeidsmarkt heeft voortdurend behoefte aan goed geschoolde mensen. De ontwikkeling van de arbeidsmarkt vraagt van het onderwijs daarin mee te bewegen en voortdurend een vernieuwend opleidingsaanbod te bieden aan jong en oud. De ontwikkelingen in het bedrijfsleven gaan echter sneller dan onderwijsinstellingen met hun opleidingsaanbod kunnen volgen. Tegen de tijd dat de onderwijsinstelling een nieuwe opleiding heeft ontwikkeld, hebben de veranderingen in de arbeidsmarkt zich al weer voltrokken. We leiden nu mensen op voor banen van morgen, voor banen die nu nog niet bestaan of waarvan we het bestaan slechts kunnen vermoeden.

9. <http://www.cbs.nl>

In de snel veranderende arbeidsmarkt wordt ook duidelijk dat we steeds minder te maken hebben met vastomlijnde beroepen. Nu leiden we in een aantal bacheloropleidingen nog op voor zeer vast omlinjende beroepen. Voor bepaalde sectoren kan ik mij dat voorstellen. In het veld van Agri- en Food en de Natuur en Leefomgeving is dat echter steeds minder het geval. We zullen meer en meer op moeten gaan leiden voor taken en rollen.

### **Drievoudige kwalificatie**

We leiden natuurlijk niet alleen op voor de arbeidsmarkt. In het MBO kennen we de drievoudige kwalificatie: opleiden voor een vak, opleiden voor een vervolgopleiding en opleiden voor goed burgerschap. In het MBO slaat de discussie rondom doelmatigheid en arbeidsmarktrelevantie steeds vaker door naar het opleiden voor een vak. De arbeidsmarkt dus. De andere doelstellingen worden gemakshalve, vooral in de Tweede Kamer en op verjaardagen, vergeten. In de WHW is dat niet specifiek beschreven. Ik denk echter, dat we in het HBO niet in dezelfde valkuil moeten stappen. Niet alleen de arbeidsmarkt is relevant maar, zowel voor onderwijsinstellingen als voor de CDHO, is de wegging van de maatschappelijke en emancipatoire relevantie van groot belang.

### **Omgekeerde doelmatigheid en de maakbare samenleving**

Onderwijsinstellingen hebben de plicht ook voor sectoren met een geringe arbeidsmarkt-vraag, maar met een belangrijke bijdrage aan de BV Nederland, opleidingen in stand te houden. Een voorbeeld in de Agri- en Foodsector is bijvoorbeeld de pluimveehouderij. Deze sector heeft een enorme exportwaarde, maar een relatief geringe belangstelling van studenten. Toch is het voor de sector van levensbelang dat er een opleidingsaanbod in stand blijft. Dat kan niet door een specifieke pluimvee-opleiding in stand te houden. Maar wel door studenten in te laten stromen in een bredere 'dier'-opleiding, hen te interesseren voor de pluimveesector en vervolgens een opleidingsvariant pluimveehouderij aan te bieden. Een ander voorbeeld is de opleiding toegepaste biologie. Daar is een behoorlijke belangstelling voor. Studenten stromen onder meer uit naar een branche die zit te springen om gekwalificeerd personeel; de zaadveredeling in Noord Holland. Werven met een opleiding 'plantenveredeling' zou zinloos zijn geweest, omdat het slechts een handjevol studenten oplevert.

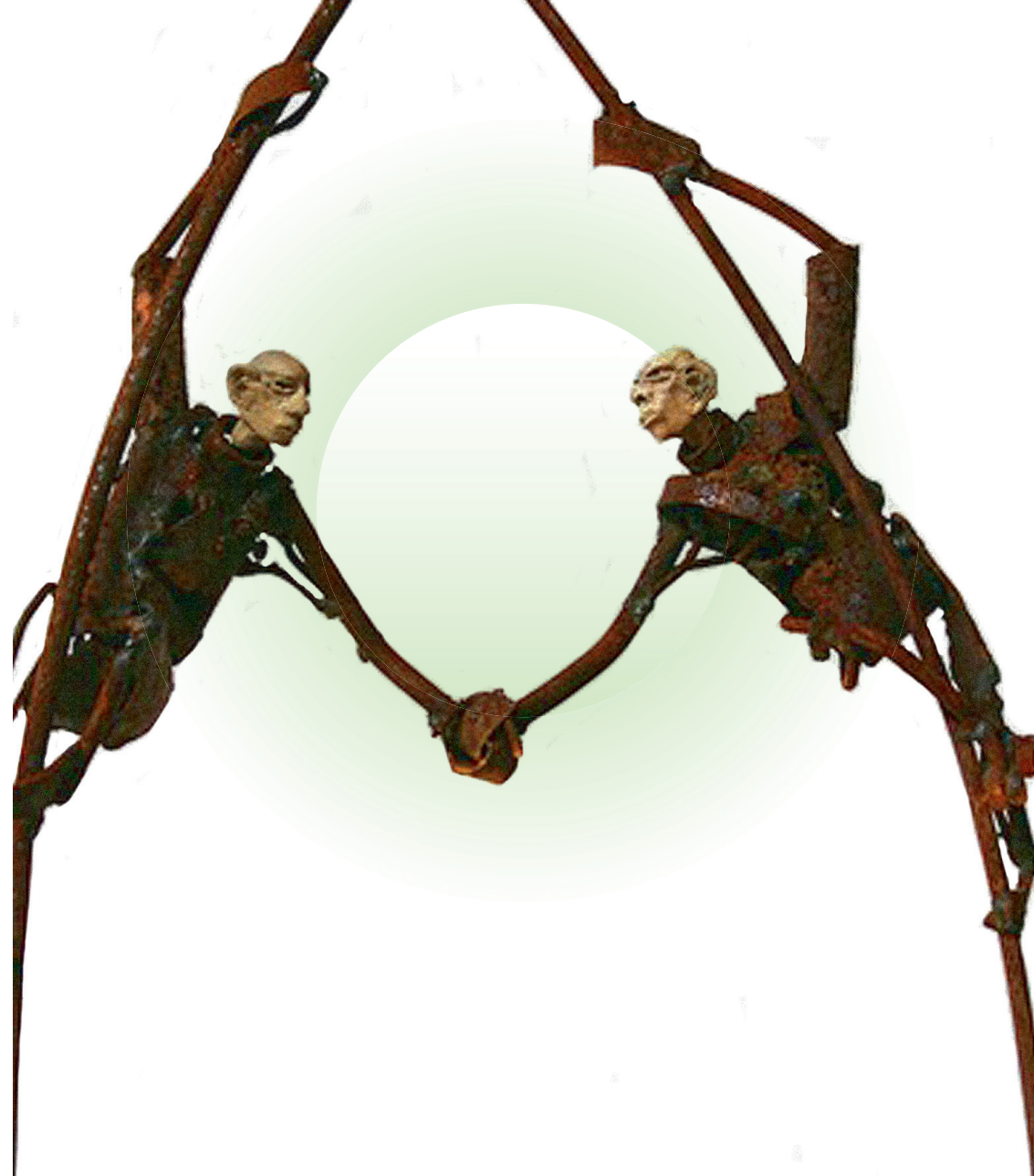
De discussie over arbeidsmarktrelevantie en doelmatigheid wordt nog al eens gevoerd langs de lijnen van de maakbaarheid. Voor mij is inmiddels wel duidelijk dat jonge mensen vooral kiezen voor een aansprekende studie in een aantrekkelijke omgeving. Door die positieve keuze te maken is de kans op het succesvol afronden van de studie het grootst. Het arbeidsmarkt-perspectief is voor jongeren op korte termijn vaak slechts bijzaak. Ik ben er van overtuigd dat studenten die bewust voor een HBO opleiding kiezen er, al dan niet via een vervolgstudie, echt wel komen.

### **Conclusie**

Net als veel andere sectoren zal de Agri- en Foodsector alleen toonaangevend kunnen blijven wanneer volop wordt ingezet op innovatie. Hierop zullen onderwijsinstellingen dienen in te spelen door de cross-overs tussen sectoren te (h)erkennen en zich te realiseren dat ze nu studenten opleiden voor de banen van morgen waarbij taken en rollen belangrijker zijn dan het beroep. Zowel voor de maatschappelijke als emancipatoire rol van het hbo maar ook om niche-sectoren voldoende te kunnen bedienen, is het belangrijk dat opleidingen uitnodigend en aantrekkelijk zijn voor potentiële studenten. Bovengenoemde trends vereisen een wendbaar en flexibel opleidingsaanbod waarbij op een solide en brede basis inhoudelijk gevarieerd kan worden met opleidingsvarianten. Varianten die op het eerste gezicht wellicht minder doelmatig zijn voor de beroepen van nu, maar voldoende ontwikkelingsruimte bieden voor de beroepen van straks. De concurrentie tussen opleidingsinstellingen zal daarbij in de krimpende HBO markt met aansprekende opleidingsnamen toenemen en soms zelfs oneigenlijk zijn. Het is aan de CDHO om, met dezelfde onzekerheden die gelden voor de onderwijsinstellingen, daarin een nieuwe koers te zoeken.

Bastiaan Pellikaan

Voorzitter College van Bestuur Aeres groep



## 09 Tien jaar CDHO: reden voor een feestje?



Ik weet nog wel wat ik dacht, zo'n tien jaar geleden toen Norbert Verbraak, zijn collega-bestuurders en de nieuwe staf van de net opgerichte Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs bij de NVAO introk: *'Waarom heeft de overheid die taak niet bij ons neergelegd?'*. Die simpele gedachte was al weer een hele stap verder dan wat ik voordien dacht, in een andere rol, die van lid van het CvB van de Universiteit Maastricht. Toen, tussen 1986 en 2002, ondervonden mijn collega's en ik de enorme nadelen van een jonge instelling die steeds weer moest opboksen tegen de verhalen van de andere instellingen dat zij de vermeende nieuwe opleidingen van Maastricht al lang hadden en dat de nieuwe opleiding daarom onnodig was. Onze reactie was toen zowel begrijpelijk als naïef: afschaffen die doelmatigheidstoetsing! Want het was toch te gek dat onze toenmalige concurrenten bang waren de Noord-Limburgse en Oost-Brabantse studenten te verliezen aan de Maastrichtse nieuwkomer. Maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat wij het spel mooi bleven meespelen, soms met een klein trucje, internationale bedrijfskunde of psychologie vanuit een biologisch en cognitivistisch perspectief, maar ook met open vizier.

Er zit natuurlijk ook iets paradoxaals in een dergelijke toetsing. Aan de ene kant wil de samenleving dat opleidingen actueel zijn en dat het onderwijs zich daarom moet blijven vernieuwen. Docenten aan universiteiten en hogescholen zijn zich daar ook van bewust en als ze het al niet zijn, dan worden zij het wel wanneer de kwaliteit (en dus de actualiteit) van het onderwijs tegen het licht wordt gehouden. De dynamiek om te vernieuwen is er dus en moet er ook zijn! En tegelijkertijd – en dat is de andere kant van de medaille – ontstaan nieuwe beroepen, wordt interdisciplinariteit belangrijker en veranderen voorkeuren van aankomende studenten, al dan niet onder overheidsbeïnvloeding. Wie had 10 jaren geleden durven voorspellen dat de technische universiteiten bijna overlopen zouden worden door studenten? Wie had durven voorspellen dat Wageningen relatief zo snel zou groeien? Hoeveel liberal arts-colleges waren er toen? De Associate Degrees kenden een stroeve start, terwijl de professional masters in het HBO weliswaar in een

behoefte leken te voorzien, maar door de studenten nog niet erg werden gewaardeerd. Dat was toen....

Ik kan me nu nog beter voorstellen hoe het is te functioneren in een hoog competitief en dynamisch bestel. Studentenaantallen doen er immers toe, welk bekostigingsstelsel men ook ontwerpt. Welke prachtige redeneringen ook worden opgezet om studentenaantallen te beperken en tegelijkertijd de bekostiging op peil te houden, ergens moet iemand de rekening betalen voor die studenten die niet meer in de selectieve instellingen terecht kunnen. Want dat de taart van de publieke bekostiging de komende jaren sterk zal stijgen, ligt niet in de lijn van de verwachtingen. Daarom bestaat het risico op verdere verdunning van de overheidsbijdrage, waardoor er geen taartpunten, maar nog slechts taartkruimels beschikbaar zijn voor de bekostiging van de opleidingen.

Maar er zijn wel andere bewegingen op gang gekomen, buiten de almaar groeiende toestroom van buitenlandse studenten, die ik in vrijwel alle domeinen toejuich. Zo'n andere beweging is bijvoorbeeld de groeiende samenwerking tussen instellingen, of het nou gaat om de samenwerking tussen Delft, Leiden en Rotterdam, de vrijage tussen Utrecht en Eindhoven, al dan niet samen met Wageningen, of grensoverschrijdende samenwerkingen zoals in de grensregio's. Het lijkt erop alsof de instellingen zich steeds vaker realiseren dat zij niet langer meer alle disciplines zelf in huis kunnen hebben en dat de noodzakelijke samenwerking tussen disciplines dus ook tot samenwerking tussen instellingen gaat leiden. En diezelfde samenwerking komt ook steeds meer binnen de disciplines tot stand. Dat is een positieve ontwikkeling.

In de wereld van de hogescholen valt op dat de keuze voor profielen scherper wordt gemaakt dan voorheen, vooral in functie van regionale problematiek. Ik kijk met bewondering naar de keuze van de Hogeschool Rotterdam voor een uitdijend palet aan Ad-opleidingen, net zoals ik in de regio Groningen een complementair aanbod van masteropleidingen tussen de RUG en de Hanzehogeschool zie ontstaan. Andere hogescholen richten zich op kwalitatief hoogwaardig onderwijs, terwijl weer andere zich voorzichtig bewegen op het doen van meer praktijkgeoriënteerd onderzoek.

Wellicht was elk van deze bewegingen ook ontstaan als er een open markt voor nieuwe opleidingen zou zijn geweest. Dat valt niet uit te sluiten. Maar ik ben er wel van overtuigd dat het bestaan van een doelmatigheids-beoordelaar tot het scherper stellen van vragen en tot betere analyses van de marktbehoeften heeft geleid. Daarmee werd voor de instellingen ook duidelijk dat het starten van een nieuwe opleiding niet slechts een financiële kwestie is. Het spel wordt dus serieuzer gespeeld en dat is voor de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs alleen maar goed. Nederland lijkt te klein voor een volstrekt open markt en onze volkscultuur indachtig stellen we dan een commissie in om het een en ander in goede banen te leiden. Zoals uit het voorgaande blijkt is dat wat mij betreft goed geslaagd! Dus inderdaad tijd voor een bescheiden feestje!

Karl Dittrich  
Voorzitter NVAO 2005-2012



## De Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO): van vreemde vogel tot voorportaal



Jan Verschueren, *With a little help*

Toen ik in 2009 de mogelijkheid kreeg om lid te worden van de door minister Plasterk toen nieuw ingestelde CDHO stond ik betrekkelijk kritisch tegenover het beoogde werk van deze commissie. Waarom zou een overheid zich bemoeien met innovatie van opleidingen in het hoger onderwijs? Dat kunnen de instellingen toch heel goed zelf regelen? Gedreven door nieuwsgierigheid ging ik toch in gesprek met kwartiermaker Norbert Verbraak. De 'macrodoelmatigheidstoets' bleek in zijn basis een tegenwicht te vormen tegen het bekostigingssysteem van het hoger onderwijs. De grondslag van die bekostiging steunt op pijlers als historisch bepaalde vaste voeten, aantallen studenten en aantallen diploma's. Kwantiteit dus. De component diplomafinanciering belooft bovendien snel afstuderen, oftewel 'rendement'. Nu is er niets mis met snel afstuderen, maar de diplomafinanciering prikkelt niet tot het hoger leggen van de lat. Ook zaken als arbeidsmarktrelevantie en marktruimte, dat wil zeggen de vraag of de 'nieuwe' opleiding niet elders al bestaat, wegen in beginsel niet mee bij de bekostiging. Waar de kwaliteitstoets is belegd bij de NVAO, zijn arbeidsmarktrelevantie en marktruimte belangrijke onderdelen van de macrodoelmatigheidstoets die door de CDHO wordt uitgevoerd.

Kortom, de imperfecties in het bekostigingssysteem voor het hoger onderwijs zou men kunnen aanmerken als op zijn minst belangrijke redenen voor het in het leven roepen van de doelmatigheidstoets. Toen de toets ooit tijdelijk werd afgeschaft bleek er inderdaad vrij snel een zekere wildgroei aan niet doelmatige en vooral niet duidelijk arbeidsmarktrelevante

opleidingen te ontstaan (CDHO 2014). Om precies te zijn werd de Beleidsregel in het leven geroepen nadat Minister Hermans het restrictieve beleid (tijdelijk moratorium op nieuwe opleidingen) onder Minister Ritzen verving door een grotere autonomie van de instellingen bij het verzorgen van het opleidingsassortiment. Het gevolg was een aanzienlijke proliferatie van het opleidingsaanbod. Binnen een periode van circa drie jaar werden 188 nieuwe opleidingen en 62 nevenvestigingen van bestaande opleidingen goedgekeurd. De grote toevloed van opleidingen noodzaakte minister Hermans ertoe zijn beleid aan te passen. Na de opheffing van de Adviescommissie Onderwijsaanbod (ACO) in 2003-2004 trof het Ministerie van OCW met de Beleidsregel macrodoelmatigheid 2003 (Staatssecretarissen Nijs en Rutte) een voorziening die beoogde 'alleen nieuw opleidingsaanbod dat vanuit maatschappelijk of wetenschappelijk oogpunt als een verrijking of aanvulling op het reeds bestaande aanbod' kon gelden toe te laten tot het bekostigde domein (CDHO 2014). Door de restrictieve werking van de Beleidsregel 2003 nam het aantal aanvragen voor bekostiging van nieuwe opleidingen af ten opzichte van de periode Hermans. De toets wordt vanwege dit alles door sommigen wel een noodzakelijk kwaad genoemd.

Toch wordt er in het veld niet alleen negatief naar de macrodoelmatigheidstoets gekeken. Er wordt wel gemopperd, zeker in geval van een afgewezen aanvraag. Maar er wordt bestuurlijk en politiek weinig gepleit voor afschaffing. Men ziet ook voordelen aan de toets en aan het bestaan van de CDHO. Zo helpt de toets door het hanteren van het genoemde criterium 'marktruimte' instellingen om zich te beschermen tegen broodroof door collega's. Door het optreden van de commissie vertonen universiteiten en hogescholen minder kopieergedrag en stemmen zij hun voornemens vaker op elkaar af (CDHO 2014). Tevens is men zich er bewuster van geworden dat OCW en CDHO de arbeidsmarktrelevantie van een nieuwe opleiding zwaar wegen (CDHO 2014). Ook hebben de CDHO en vooral ook het voortreffelijke ondersteunende bureau ervan, zich onder bezielende leiding van Norbert Verbraak en later Paul Rullmann ontwikkeld tot toegankelijke gesprekspartners voor het veld, alsook een bron van kennis en ervaring. Onderwijsbestuurders, ambtenaren en bewindspersonen weten de weg naar de CDHO inmiddels volop te vinden. Zij melden zich geregeld voor vooroverleg over een aanvraag, verzoeken om sectoranalyses of reflectie op het toetsingskader in het algemeen of een specifiek advies of gewenste onderwijsinnovatie in het bijzonder. De schuchterheid waarmee men in de begintijd besmuikt toegaf lid te zijn van deze gewraakte commissie, is door de huidige leden inmiddels afgeworpen.

En zo werd de CDHO langzamerhand steeds meer ervaren als voorportaal of zelfs breekijzer richting het ministerie. De openbare adviezen van de CDHO aan de regering zijn een bron van informatie en dienen geregeld tot precedent, omdat het vaak om nieuwe en baanbrekende onderwijsinnovaties gaat, zoals bijvoorbeeld wo-opleidingen verzorgd door hogescholen. Dat leidde in mijn beleving ook altijd tot de moeilijkste maar meest interessante discussies binnen de commissie, hetgeen het lidmaatschap zo de moeite waard en leerzaam maakte. En altijd waren die discussies harmonieus en constructief, vooral dankzij de voorzitters en de steun van het onvolprezen bureau. Het pionieren met Aad Mosterd, Ed d'Hondt, Frans Kuipers, Renata Voss, Ineke Stam en Norbert Verbraak was spannend en vormde ons tot een hechte groep. Juist het gezamenlijk staren en tasten in het donkere gat van het onderwijskundig, bestuurlijk en politiek onbekende, met de hete adem van veld en minister in de nek, in de wetenschap dat de knopen wel doorgehakt moesten worden, smeedde ons aaneen. De conclusies en adviezen van de CDHO werden bijna zonder uitzondering door de minister overgenomen. Zo speelde de CDHO een belangrijke rol bij het tot stand komen van de university colleges, associate degree-opleidingen, bekostigde hbo-masters, nevenvestigingen, wo-opleidingen verzorgd door hogescholen, zoals bij de Hanze en Breda Universiteiten of Applied Sciences, wo-bachelors met een hbo-karakter, zoals de universitaire pabo, en thematische opleidingen, vaak crossovers tussen verschillende disciplines waarvan de arbeidsmarkt ook een meer hybride karakter toont.

Maar het zou nog spannender worden. Naast de beoordeling van aanvragen voor nieuwe opleidingen kregen wij in de loop van de jaren tal van andere hoofd- en neventaken toebedeeld, zoals het adviseren over fusies van hogescholen, het verrichten van sectoranalyses en CROHO-analyses, advisering over landelijke en sectorale herordeningsoperaties van het opleidingsaanbod, advisering in het kader van de besluitvorming over het ontnemen van de rechten aan een opleiding, ondersteuning van de minister in bezwaar-, beroep- en hoger beroepsprocedures en samenwerking en kennisdeling met NVAO en CMMBO (CDHO 2018). De focus van ons werk kwam steeds meer te liggen op de rationalisatie, doorlichting en advisering over de doelmatigheid van het bestaande opleidingsaanbod. In de employability van afgestudeerden en de transparantie van het bestaande aanbod was en is de nodige vooruitgang te boeken. Het Ministerie verzoekt de CDHO dan ook geregeld om hierover, al of niet per sector, te adviseren (CDHO 2014).



Terwijl de CDHO als instituut en kennispartner allengs meer werd gewaardeerd, is er op de macrodoelmatigheidstoets zelf nog steeds kritiek en staan houdbaarheid en uitvoerbaarheid ervan onder druk. Daarbij spelen, naast de algemene, begrijpelijke weerstand tegen overheidsbemoediging, verschillende factoren een rol, waaronder niet in de laatste plaats internationalisering en digitalisering. Internationalisering van het onderwijs wordt om sociaal-culturele en economische redenen belangrijk gevonden (Onderwijsraad 2005). We hebben er in Nuffic zelfs een speciale intermediaire organisatie voor. Om internationale diplomavalidering en internationale mobiliteit te bevorderen is in Europa het bachelor-master systeem geïntroduceerd. Toch vinden we het tegelijkertijd niet doelmatig een nieuwe opleiding te bekostigen als die zijn studenten of zijn afnemende arbeidsmarkt voornamelijk buiten de Nederlandse grenzen vindt. Vanuit de Nederlandse belastingbetaler geredeneerd is dat begrijpelijk. Maar het betekent wel, dat we op dit dossier tegelijkertijd gasgeven en remmen. En dat bepaalt ons bij de vraag, hoe het Nederlandse onderwijs verder kan internationaliseren zolang het stelsel sterk nationaal georiënteerd, georganiseerd en gefinancierd is en de macrodoelmatigheidstoets navenant is ingericht.

Deze vraag wordt nog pregnanter als men kijkt naar modularisering, individualisering en digitalisering van curricula. Hoe de macrodoelmatigheid te beoordelen van een 'opleiding' die uiteenvalt in een steeds groter aantal verschillende individuele trajecten? Wat doen we met het toezicht als studenten docenten rechtstreeks weten te vinden voor het volgen van onderwijs, zoals in Small Private Online Courses (Van der Zwaan 2018)? Wat betekenen in dit verband multi-zintuiglijke reality- en avatar-technologieën in virtuele leeromgevingen voor het onderwijs? Wat zijn de mogelijke gevolgen van deze disruptieve innovaties voor toegankelijkheid, toetsing en examinering, curricula, diploma's, instellingen, kwaliteits-toezicht, inspectie, bekostiging, wet- en regelgeving, accreditatie en macrodoelmatigheid? Zullen micro-credentials en digital badges het winnen van diploma's en kwalificaties? De antwoorden op deze vragen kennen we niet en zij zullen genuanceerd en per deelsector anders liggen, zoals elders in detail besproken (Kennisnet 2016; Onderwijsraad 2017; Teldersstichting 2017; VSNU 2017). Maar deze ontwikkelingen bepalen ons wel in toenemende mate bij de wenselijkheid en de uitvoerbaarheid van de macrodoelmatigheidstoets.

Als men de macrodoelmatigheidstoets zou willen of moeten afschaffen, dan zou men de oorzaak voor het bestaan ervan moeten wegnemen. En zo keren wij terug naar de boven beschreven belangrijkste reden voor het bestaan van die toets: het bekostigingssysteem en de daarin vervatte criteria en prikkels. Maar in welke richting zouden die dan doorontwikkeld moeten worden? In 'lagere' onderwijssectoren heeft enkele jaren geleden een vergelijkbare discussie gespeeld. Daar is toen op instigatie van de politiek door wetenschappers, veldpartijen en op het ministerie gekeken naar mogelijkheden om 'leerwinst' of 'toegevoegde waarde' mede als basis voor kwaliteitstoetsing en bekostiging te gebruiken, in plaats van of naast toets-scores, slagingspercentages en dergelijke. Ook zijn surrogaatmarkers onderzocht, zoals slagingscijfers gecorrigeerd voor socio-economische afkomst of het opleidingsniveau van ouders. Voornamelijk bleek geen van deze parameters praktisch bruikbaar als beoordelings- of bekostigingsgrond (Onderwijsraad 2014). Ook in het hoger onderwijs wordt al langer nagedacht over alternatieven voor de huidige grondslagen van het bekostigingssysteem (CHEPS 2018). In het veld is toenemend weerstand ontstaan tegen de bestaande, boven beschreven prikkels die vooral op kwantiteit en rendement gericht zijn.

Om tegenwicht te bieden tegen dat 'rendementsdenken' werd enkele jaren geleden als experiment begonnen met het hanteren van 'kwaliteit' als bekostigingsparameter in het hoger onderwijs, gekoppeld aan een klein deel van het budget. Later werd ook de opbrengst van de wetwijziging inzake het collegegeldkrediet aan die parameter gekoppeld. Zonder op deze plaats in te gaan op de nadelen en perverse prikkels daar weer van, kan geconstateerd worden dat het experiment met de kwaliteitsafspraken nog steeds loopt. Misschien biedt dit in de toekomst ruimte voor het invoegen van parameters als marktruimte en arbeidsmarktrelevantie, zodat de externe, top-down doelmatigheidstoets overbodig kan worden. Een andere mogelijkheid is dat internationalisering, individualisering en digitalisering in toenemende mate student-gebonden financiering zullen stimuleren in de vorm van 'vouchers', 'rugzakjes' of hoe men het wil noemen (Teldersstichting 2017). Daarmee zal echter de macrodoelmatigheid mogelijk juist nog meer onder druk komen te staan dan in het huidige bekostigingssysteem, tenzij arbeidsmarktrelevantie en marktruimte organisch hun plek veroveren in de transparante, concurrentiegevoelige wereldwijde hoger onderwijsomgeving of 'war on talent', die dan volgens sommigen zal ontstaan (van der Zwaan 2016).

Samenvattend kan gesteld worden dat de CDHO zich in zijn tienjarig bestaan heeft ontwikkeld van vreemde vogel tot gezaghebbende kennisorganisatie. De CDHO doet inmiddels veel meer dan alleen het uitvoeren van de macrodoelmatigheidstoets. Hij speelt een belangrijke en soms baanbrekende rol bij onderwijsinnovaties en is als instituut en als partner voor instellingen en departement niet meer weg te denken. Ik verwacht dan ook dat de CDHO als instituut een mooie toekomst tegemoet gaat. Om de macrodoelmatigheidstoets zelf overbodig te maken en het eigenaarschap over onderwijsinnovaties terug te leggen bij de onderwijsinstellingen dient de grondslag van het bekostigingsstelsel te worden herzien.

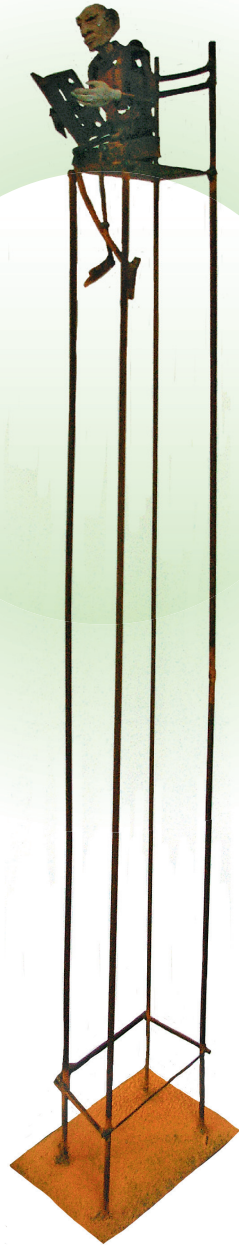
Jan Anthonie Bruijn

Lid (2009-2015) en vicevoorzitter (2015-2018) CDHO

Literatuur:

- CDHO interne analyse macrodoelmatigheid 1999 t/m 2013, CDHO, Den Haag 2014
- Jaarverslag 2017, CDHO, Den Haag 2018
- Toegevoegde waarde: een instrument voor onderwijsverbetering - niet voor beoordeling. Onderwijsraad, Den Haag 2014
- Haalt de universiteit 2040? B. van der Zwaan, Amsterdam University Press 2016
- Virtual reality in het onderwijs. Kennisnet, Zoetermeer 2016
- Doordacht Digitaal. Onderwijs in het digitale tijdperk. Onderwijsraad, Den Haag 2017
- Digitalisering in universitair onderwijs. Onze agenda voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod. VSNU, Den Haag 2017
- Digitalisering en Bildung. De vierde dimensie van het Onderwijs. Teldersstichting, Den Haag 2017
- Internationaliseringsagenda voor het onderwijs, 2006-2011. Onderwijsraad, Den Haag 2005
- Bekostiging van het Nederlandse hoger onderwijs: kostendeterminanten en varianten. CHEPS, 2018





Jan Verschueren, Hogere lectuur

# 11 Het macro- doelmatigheidsbeleid is nooit af

## Tien jaar CDHO in vogelvlucht

Het opleidingsaanbod in het hoger onderwijs is voortdurend in beweging. Dat kan ook niet anders, want de arbeidsmarkt en de samenleving veranderen voortdurend. Vandaag de dag gaat dit nog veel sneller dan vroeger. Het huidige macrodoelmatigheidsbeleid is ingezet in 2003. Daarbij is in 2009 de CDHO ingesteld als 'commissie van wijzen'. De CDHO is nu dus tien jaar de poortwachter van het opleidingsaanbod. Hiermee wordt gewaarborgd dat er aan nieuwe opleidingen die met overheidsgeld worden bekostigd, voldoende behoefte is op de arbeidsmarkt en in de maatschappij, en dat er nog voldoende ruimte is voor die opleidingen gegeven het al bestaande aanbod. Mede door dit beleid is het opleidingsaanbod al zo'n vijftien jaar vrij stabiel. Jaarlijks worden ongeveer evenveel opleidingen gestart als beëindigd. Het opleidingsaanbod neemt zelfs langzaam af. Reden voor het instellen van het macrodoelmatigheidsbeleid was de sterke groei in het opleidingsaanbod in 2000 tot en met 2002. Destijds was er sprake van een ruime programmeervrijheid in het kader van HOOP 2000, waarbij zelfregie in de sector centraal stond.

Met het macrodoelmatigheidsbeleid dat is ingezet in 2003 werd een restrictiever beleid ingevoerd voor nieuw opleidingsaanbod. De eerste jaren werd daarbij uitgegaan van een strikt 'nee-tenzij'-principe. Onder het begrip macrodoelmatigheid werd volgens die eerste beleidsregel macrodoelmatigheid verstaan: *'De besteding van de rijksmiddelen voor de verzorging van initieel hoger onderwijs die zoveel mogelijk voldoet aan de behoefte van de samenleving in al haar geledingen met zo min mogelijk middelen en een zo maximaal mogelijk resultaat'*. In de loop der jaren is de beleidsregel een aantal keer aangepast, waarbij het 'nee-tenzij'-principe langzaam plaats maakte voor een meer afgewogen beleid. Met name vanaf 2012 werd steeds meer ruimte geboden voor vernieuwing en verbreding van opleidingen. Ook kwam er meer ruimte voor instellingen om opleidingen te starten passend bij de zwaartepunten van het onderwijs- en onderzoeksaanbod van de instelling.

Ook het ontstaan van de associate degrees en de groeiende behoefte aan hbo masters vergde meer ruimte in het opleidingsaanbod.

Deze ruimte hebben instellingen met name ten aanzien van de associate degrees en de hbo masters volop benut. Daardoor, maar ook door de snelle veranderingen op de arbeidsmarkt, heeft de CDHO het aantal aanvragen de afgelopen jaren toe zien nemen. De afwegingen worden bovendien steeds complexer. De afweging bij een associate degree is bijvoorbeeld een andere dan die bij opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs. De associate degree is een beroepsgerichte opleiding waarbij de regio een belangrijke rol speelt in de vraag of er ruimte is voor een opleiding. Daarbij is de omvang van zo'n regio kleiner dan voor andere soort opleidingen in het hoger onderwijs. Ook is er een ontwikkeling richting meer brede en interdisciplinaire opleidingen, soms op het grensvlak van hbo en wo, die bovendien vaak opleiden voor beroepen die nu nog niet bestaan. Voor het macrodoelmatigheidsbeleid en de beoordeling door de CDHO is deze ontwikkeling een grote uitdaging, omdat het de afweging of een opleiding wel of niet voor overheids-bekostiging in aanmerking zou moeten komen veel ingewikkelder maakt. Aan de ene kant is het van groot belang dat instellingen tijdig inzetten op innovatie van het opleidingsaanbod. Aan de andere kant dient zoveel mogelijk gewaarborgd te worden dat arbeidsmarktperspectieven van opleidingen goed zijn, zodat studenten niet worden opgeleid voor werkloosheid. Het is een uitdaging om een goede balans te vinden tussen deze belangrijke uitgangspunten.

Een andere uitdaging zit in de beoordeling van de argumentatie in de aanvragen. In het macrodoelmatigheidsbeleid moet de instelling een overtuigende aanvraag doen waarin behoefte aan en ruimte voor de opleiding beargumenteerd worden. Vorig jaar is in dit beleid een aantal wijzigingen aangebracht. Eén van die wijzigingen is de mogelijkheid voor instellingen om meer kwalitatieve argumenten aan te dragen bij de onderbouwing van de arbeidsmarktbehoefte, als een kwantitatieve argumentatie (nog) niet mogelijk is of niet het complete beeld geeft. De complexe afweging die vervolgens gemaakt moet worden, vergt

een commissie van wijzen, die we met de CDHO gelukkig hebben. De verruiming van het macrodoelmatigheidsbeleid op dit punt en de afwegingen van de CDHO hierin, dragen bij aan de mogelijkheden die instellingen hebben om innovatief en responsief te kunnen zijn in een snel veranderende wereld.

### **Uitdagingen voor de toekomst**

Die snel veranderende wereld zit hem niet alleen in de veranderingen op de arbeidsmarkt. Op allerlei terreinen vinden veranderingen plaats, die nu en in de toekomst het macrodoelmatigheidsbeleid raken. Het is daarom zaak steeds te blijven reflecteren op de vormgeving van het macrodoelmatigheidsbeleid, zodat ook dit beleid responsief blijft. Ik ben daarbij blij met de CDHO als sparringpartner.

Eén van deze ontwikkelingen is zondermeer de internationalisering van het hoger onderwijs. Het macrodoelmatigheidsbeleid is gericht op het nationale opleidingsaanbod en primair op de nationale arbeidsmarkt. Tegelijkertijd vinden we het belangrijk om aantrekkelijk te zijn voor internationale studenten die na het afronden van hun opleiding graag in Nederland willen blijven werken. Ook moeten Nederlandse studenten toegerust zijn op een internationale arbeidsmarkt wanneer dat voor hun beroep relevant is. De afgelopen tijd hebben we daarbij te maken met een toenemende instroom van studenten uit het buitenland, en een toenemend aantal opleidingen dat in het Engels verzorgd wordt. De CDHO is gevraagd te adviseren over de aansluiting van de keuze voor de Engelse taal op de arbeidsmarkt. Dat heeft de afgelopen maanden de eerste adviezen opgeleverd. Uit de eerste adviezen kwam naar voren dat de Engelse taal lang niet altijd nodig is om studenten goed voor te bereiden op de arbeidsmarkt, maar in sommige gevallen wel. Daarnaast kan de keuze voor het Engels om andere redenen logisch zijn. De verschillende redenen worden door de NVAO tegen elkaar afgewogen bij de Toets Nieuwe Opleiding (TNO). De advisering op dit gebied is nieuw en brengt daarom nog vragen met zich mee. Samen met de CDHO en de NVAO evalueren we daarom de komende maanden de eerste adviezen rondom taal en blijven we nadenken over de best mogelijke vormgeving hiervan.

Een andere belangrijke uitdaging die ik zie voor de toekomst is de inzettende krimp in het hbo, en de verwachte aanhoudende groei in het wo. Voor het hbo wordt het komende decennium een krimp van ongeveer 11% verwacht. Voor het wo wordt voor diezelfde periode bij ongewijzigd beleid juist een groei verwacht van 12%, met name door de instroom van internationale studenten. Beide bewegingen vormen uitdagingen voor het opleidingsaanbod. De krimp is daarbij een nieuwe uitdaging. Hoe anticiperen we hier voldoende op met het macrodoelmatigheidsbeleid? Samenwerking tussen instellingen is daarbij een belangrijke factor. Bij de verkenning naar het functioneren van het macrodoelmatigheidsbeleid enkele jaren terug, kwam met name in het hbo vaak naar voren dat het macrodoelmatigheidsbeleid er sterk aan heeft bijgedragen dat hogescholen de ruimte voelden zich te richten op onderlinge samenwerking, in plaats van onderlinge concurrentie. Ik zie dit als een sterk punt van het macrodoelmatigheidsbeleid en het is zaak dat ook in een situatie van krimp te behouden.

De snelle veranderingen op de arbeidsmarkt maken dat het niet alleen van belang is een goede afweging te blijven maken bij het starten van nieuwe opleidingen, maar ook de aansluiting van het bestaand aanbod op de arbeidsmarkt goed in de gaten te houden. Nu is het zo dat wanneer een opleiding eenmaal door de macrodoelmatigheidstoets komt, er later geen check meer is of het landelijk aanbod van een bepaalde opleiding nog steeds wel zo doelmatig is. Het gaat daarbij dus om de macrodoelmatigheid, niet om de doelmatigheid van één opleiding binnen één instelling. Het is voor instellingen niet vanzelfsprekend met elkaar te kijken of een bepaald al langer bestaand aanbod van een opleiding nog steeds wel voldoende tegemoet komt aan een arbeidsmarktbehoefte. De minister van OCW zal de CDHO vragen dit bestaande aanbod op landelijk niveau te analyseren in het kader van macrodoelmatigheid. Het blijft van belang dat sectoren ook zelf reflecteren op hun opleidingsaanbod, en de aansluiting daarvan op de arbeidsmarkt. En als de CDHO knelpunten vindt in het huidige opleidingsaanbod, zal in de eerste plaats weer aan de sector worden gevraagd hiermee aan de slag te gaan. Daarbij valt te denken aan vernieuwing binnen het bestaande opleidingsaanbod, meer samenwerking tussen instellingen, of waar nodig het beëindigen van bestaand aanbod of het starten van nieuw aanbod.

### **Op naar de volgende tien jaar!**

Ik kan nog veel meer trends en beleidsdiscussies noemen die de komende tijd zullen gaan spelen. Denk aan de grote behoefte aan verdere flexibilisering, modularisering en maatwerk in het onderwijsaanbod. En de behoefte aan meer uitwisseling tussen het hbo en wo. Ik prijs mij gelukkig met een commissie macrodoelmatigheid die al tien jaar een goede voeling heeft met de verschillende onderwijssectoren binnen hbo en wo, en die altijd bereid is mee te denken. Ik zie uit naar het voortzetten van deze goede samenwerking de komende tien jaar.

Feite Hofman  
Directeur Hoger Onderwijs & Studiefinanciering  
Ministerie van OCW



## 12 Nabeschuwing

Wat komt uit al deze mooie bijdragen naar voren:

- De CDHO is een hinderlijke doch noodzakelijke hobbel; hinderlijk omdat de commissie als externe instantie zich bemoeit met het voornemen van hogeschool of universiteit; noodzakelijk omdat het competitieve klimaat, de bekostiging per student én het feit dat de instellingen de gezamenlijke zelfsturing op dit punt niet zelf invullen, om externe regulering vragen.
- Anders dan menigeen denkt adviseert de commissie positief over het merendeel van de aanvragen (328 nieuwe opleidingen in 10 jaar tijd). Pas in 2018 is daarin een lichte kentering zichtbaar vanwege de verzadiging van de arbeidsmarkt.
- Het opleidingsassortiment verandert voortdurend: er komen vooral associate degree-opleidingen en masteropleidingen bij en in mindere mate bacheloropleidingen en nevenvestigingen. Er gaan echter ook opleidingen af dankzij sectorafspraken, doordat ze niet levensvatbaar blijken, door herschikking of doordat ze opgaan in andere opleidingen. Daarmee is het totaalbeeld kwantitatief gezien behoorlijk stabiel: er gaat ongeveer evenveel af als er bij komt.
- De spelregels zijn in de loop van de tijd een paar keer bijgesteld en aangescherpt, maar in de kern niet echt veranderd; centraal staat de verwachte ruimte voor de afgestudeerden op de arbeidsmarkt.
- De commissie heeft gaandeweg meer taken gekregen: macrodoelmatigheid niet alleen bij opleidingen en nevenvestigingen maar ook bij verplaatsingen, fusiebeoordelingen, beoordelingen van de uitkomst van sectorherorderingsoperaties, advies over ontneming van rechten aan een opleiding, sectoranalyses en CROHO-analyses en als recente toevoeging: de anderstaligheid van opleidingen.
- De situatie waarin sprake is van 'doelmatigheid *in control*' is echter nog een eindje weg. Wat is de kritiek:
  - de commissie kijkt bij haar advisering te veel achteruit; ze is te voorzichtig als het over de arbeidsmarkt van de toekomst gaat, of het nu gaat om competenties en vaardigheden, om Ad versus Bachelor, of om rollen en taken versus omliggende beroepen.
  - de commissie kijkt te nationaal; daardoor miskent ze enerzijds de regionale en anderzijds de internationale arbeidsmarktontwikkelingen; zowel waar het de feitelijke arbeidsmarkt betreft als de behoefte aan *global citizens*.

Jan Verschueren, *Bolbeleving*



- wat niet in de voorgaande bijdragen zit, maar bijvoorbeeld wel in het rapport 'Wissels om' van de commissie Van Rijn (p. 37): te weinig studenten gaan studeren in richtingen waarin de arbeidsmarkt om afgestudeerden zit te schreeuwen. Waarom dan toch positief adviseren over nieuwe opleidingen die buiten dat prioritaire gebied vallen?

- Ter nuancering:

- de commissie toetst de aanvraag van de instelling. Het is niet de commissie die de arbeidsmarkt bepaalt, maar de instelling die aannemelijk moet maken dat er voor de betreffende nieuwe opleiding voldoende arbeidsmarkt gloort; dat geldt ook voor de internationale of de regionale arbeidsmarkt, dat geldt voor het extrapoleren van het verleden en voor vooruitzien.

- de commissie toetst binnen de spelregels die de minister heeft vastgesteld. Kern van de spelregels is dat Nederland primair opleidt voor Nederland. Er moet sprake zijn van een nationale en/of internationale arbeidsmarkt voor Nederlandse studenten. De mate waarin de internationale arbeidsmarkt voor internationale studenten wordt meegewogen is nog voorwerp van beleidsmatige afweging.

- de arbeidsmarkt verandert en dat vraagt van afgestudeerden andere competenties en kennisinhouden. Hogescholen en universiteiten zoeken wegen om daaraan tegemoet te komen. Hoe betrokken, nastrevenswaardig en hoe creatief ook, tegelijkertijd spelen daarin marktdenken en wervingsaspiraties een rol. Nieuwe opleidingen onderscheiden zich soms vooral in naam, beschrijven een arbeidsmarktbehoefte die ook andere opleidingen zich reeds toerekenen en laten meer wensdenken zien dan feitelijkheid. Net als de instellingen is de CDHO zeer geïnteresseerd in de wijze waarop de arbeidsmarkt zich ontwikkelt en benieuwd naar de vernieuwing die daar gevraagd wordt. De commissie verwacht bij vernieuwing echter ook een helder en aansluitend opleidingsprofiel dat kan rekenen op enige herkenbaarheid. Daar is de commissie streng om te waarborgen dat de afgestudeerde een kansrijke entree op de arbeidsmarkt kan maken.

- in dit verband is tekenend dat instellingen behoorlijk solistisch opereren. Aanvragen voor nieuwe opleidingen komen bijna uitsluitend van individuele instellingen. Slechts beperkt is er sprake van een gezamenlijke actie van meer instellingen, van bundeling van initiatieven of van samenwerking. Dat wordt zeker niet minder: er is in 2019 een toename van het aantal zienswijzen tegen voorstellen van collega-instellingen. Toch biedt de Regeling

macrodoelmatigheid alle ruimte voor samenwerking. Instellingen kunnen een sectorplan indienen waarin ze aangeven hoe ze hun plannen in onderlinge afstemming en samenwerking willen vormgeven. Het begrip sector is daarbij vooralsnog niet omschreven. Het kan breed of smal zijn, de hele sector hbo of wo omvatten, maar ook een regionaal cluster of een samenwerking met overheid en bedrijfsleven. Het is een kans voor zelfsturing die nog niet benut wordt.

- Niettemin:

De door de schrijvers gemaakte kanttekeningen zetten de commissie aan het denken. Ze articuleren wensen en ideeën waarmee het macrodoelmatigheidsbeleid kan worden verbeterd. De commissie is daar blij mee. Zij loopt ook zelf in haar afwegingen tegen de grenzen van de spelregels aan.

- de commissie ervaart dat ze soms met micro-instrumentarium – gericht op individuele aanvragen – het macrovraagstuk te lijf gaat, cq. noodzakelijkerwijs te lijf moet gaan (macrodoelmatigheid dankzij microdoeltreffendheid). Dat schiet te kort. Er worden opleidingen ontwikkeld op terreinen waar weliswaar een grote studentenbelangstelling te verwachten is, maar waar niet de grootste maatschappelijke behoefte ligt. Andersom worden er opleidingen voorgesteld waarvoor een arbeidsmarktbehoefte aantoonbaar is, maar waarvoor de studenteninstroom door demografische krimp naar verwachting spoedig zal opdrogen. De CDHO zou graag de spelregels aangescherpt zien om daarin het maatschappelijk belang meer te kunnen meewegen. Overigens zonder daarbij terecht te komen in het vaarwater van de maakbare samenleving. Toegankelijkheid en keuzevrijheid voor studenten vormen een groot goed.

- hetzelfde geldt voor de internationale arbeidsmarkt. De commissie ziet graag helderder criteria om met het buitengebied om te gaan, zowel waar het de wenselijkheid van internationalisering betreft als de wijze waarop de ruimte op de arbeidsmarkt dan in beeld gebracht kan worden (het volstaat niet naar de grote buitenwereld te verwijzen).

- uit de diverse bijdragen in dit boekje blijkt dat er nog veel meer dynamiek zichtbaar is in de verhouding onderwijs/arbeidsmarkt en dat afwegingen rond macrodoelmatigheid onvermijdelijk meebewegen met de ontwikkelingen in de samenleving. Zo is het begrip opleiding gaandeweg inhoudelijk verbreed. Het gaat niet meer alleen om vak, beroep of discipline maar ook om combinaties daarvan, om crossovers, om multidisciplinaire en

thematische invullingen. Nuttige ontwikkelingen, maar ze maken de afweging omtrent de arbeidsmarkt complexer. Voor de invloed van digitalisering geldt hetzelfde. Digitalisering stimuleert tijd- en plaatsafhankelijk leren en daarmee individuele leerroutes, gespreid leren, modulair leren, leren op afstand en via deelcertificaten. Hoewel de ontwikkelingen nog pril zijn zullen ze het begrip opleiding ook conceptueel beïnvloeden en daarmee ongetwijfeld op enig moment een wijziging van de beleidsregels noodzakelijk maken.

Het zijn terreinen waarop de commissie voor zichzelf een signaleringsfunctie ziet en graag actief meedenkt over nieuwe mogelijkheden, om zo bij te dragen aan de inzichtelijkheid en consistentie van afwegingen.

- iets anders is dat het proces van voorbereiden, aanvragen en realiseren van een nieuwe opleiding geruime tijd in beslag neemt. De commissie wil ook daar slagen maken. Met de NVAO en de Inspectie Hoger Onderwijs werkt de CDHO steeds nauwer samen om – met behoud van ieders functionaliteit - te zorgen dat procedures op elkaar aansluiten, de informatie goed wordt afgestemd en instellingen bij één virtueel loket terecht kunnen. Dat bekort procedures, verlicht de administratieve last voor de instellingen en geeft hen toegang tot nuttige informatie.
- De commissie Van Rijn ('Wissels om') meent dat de CDHO meer mogelijkheden zou moeten krijgen om niet alleen over nieuwe opleidingen te adviseren maar op gezette tijden ook het bestaande opleidingsaanbod te toetsen op doelmatigheid (p. 64). De CDHO ziet daar mogelijkheden toe, maar wacht eerst de finale besluitvorming over het rapport af, alvorens daarover gedachten te uiten. Cruciaal daarin is de politieke keuze waartoe die toets zou moeten leiden (zelfsturing in de sector, opheffen of afslanken van opleidingen, restrictiever toelatingsbeleid, regisseren van studiekeuze, ....?) en of het instrumentarium bij die doelstelling past.

Al met al laten tien jaren CDHO zien dat de commissie bestaansrecht heeft. De adviezen van de commissie geven de minister de mogelijkheid regie te voeren op de entree van nieuwe opleidingen. Is daarmee het ideaal bereikt? Zeker niet. Het instrumentarium van de commissie beperkt zich tot nieuwe opleidingen. Macrodoelmatigheid van het hoger onderwijsbestel gaat over veel meer: bestaande opleidingen, een snel veranderende arbeidsmarkt, veranderende maatschappelijke opvattingen, de verhouding hbo/wo, de relatie met het private onderwijsaanbod, de invloed van digitalisering op het onderwijs, de uitwisseling met de internationale omgeving. De commissie functioneert in een bestel dat voortdurend in verandering is; ze past spelregels toe die in beweging zijn en in beweging zullen blijven. Wel hebben ze steeds de macrodoelmatigheid als kern. En zolang er sprake is van markt in het Hoger Onderwijs, zolang zal er behoefte zijn aan marktmeesters. De CDHO zal die rol ook de komende jaren met inzet vervullen.

Paul Rullmann  
Voorzitter CDHO





## Bijlage

# Commissieleden en bureaumedewerkers CDHO 2009 – 2019

### Commissie

*September 2008 – januari 2009*

Dhr. drs. N.M. Verbraak (kwartiermaker)

*2009 – 2015*

Dhr. drs. N.M. Verbraak (voorzitter)

Mw. mr. R.K.G. Voss (vicevoorzitter 2009-2015)

Dhr. mr. E.M. d'Hondt

Dhr. ir. F. Kuipers

Dhr. dr. A. Mosterd

*2009 – 2017*

Dhr. prof. dr. J.A. Bruijn (vicevoorzitter 2015-2017)

Mw. J.G. Stam

*2015 – heden*

Dhr. drs. P.M.M. Rullmann (voorzitter)

Mw. drs. L.W.J.M. Janssen (vicevoorzitter 2017-heden)

Mw. drs. G.T.C. Bonhof

Dhr. dr. ir. A.F. Groen

*2015 – 2017*

Mw. E.R.M. Verhoef

*2017 – heden*

Dhr. prof. mr. dr. P.F. van der Heijden

Dhr. prof. dr. L.G. Soete

*2018 – heden*

Mw. drs. A.S. Roeters

### Bureau

*November 2008 – heden*

Mw. E.A.J. van den Berg-Veele (officemanager)

*2009 – 2018*

Dhr. drs. D.P. Post (coördinator bureau)

Dhr. mr. P.M.A.G. Ubachs (beleidsmedewerker)

*2009 – 2011*

Mw. mr. E. Jacquemijns (juridisch beleidsmedewerker)

*2009 – 2013*

Dhr. ir. P. Palstra (beleidsmedewerker)

*2011 – heden*

Mw. mr. drs. V. Slegers-Sanderink (2011 – 2018 juridisch beleidsmedewerker,  
2018 – heden coördinator bureau)

*2017 – heden*

Mw. A. van den Bos (beleidsmedewerker)

*2018 – 2019*

Mw. mr. E.L. Denters (juridisch beleidsmedewerker)

*2019 – heden*

Mw. R.T. Luijk (beleidsmedewerker)

Mw. mr. F.P. Blauwhoff (beleidsmedewerker)

# Colofon

## *Uitgave*

CDHO

## *Teksten*

Paul Rullmann, Veerle Slegers-Sanderink, Emma Denters, Norbert Verbraak,  
Rianne Letschert, Paul Rüpp, Ria van 't Klooster, Bastiaan Pellikaan, Karl Dittrich,  
Jan Anthonie Bruijn, Feite Hofman

## *Beelden*

Jan Verschueren, [www.janverschueren.com](http://www.janverschueren.com).

## *Ontwerp*

DeLeeuwOntwerper(s), Den Haag

## *Druk*

Opmeer bv, Den Haag

## *Oplage*

75 stuks

## *© 2019 CDHO*

Niets in deze uitgave mag in welke vorm of langs welke weg dan ook worden  
verveelvoudigd en/of openbaargemaakt zonder toestemming van CDHO.



## CDHO

### Tien jaar poortwachter van het bekostigde hoger onderwijs

In 2009 stelde de minister van OCW de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) in. De commissie kreeg de opdracht om aan de hand van een beleidsregel de macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen te toetsen. Zo werd de CDHO de poortwachter van het bekostigde hoger onderwijs.

Sinds de oprichting van de commissie wordt gediscussieerd over nut en noodzaak van de macrodoelmatigheidstoets. Er zijn vele argumenten voor en evenzevele tegen te vinden. Wat vaststaat, is dat de commissie nu tien jaar haar taak naar eer en geweten vervult.

In dit boekje blikt de commissie, samen met een aantal ervaringsdeskundigen, terug op de ontwikkelingen rondom de doelmatigheid van het hoger onderwijs-aanbod in de afgelopen jaren en werpt zij een blik op de toekomst. Hoe die toekomst er precies uit ziet zal onderwerp van discussie blijven, maar zolang het hoger onderwijs een markt is, zal er behoefte zijn aan marktmeesters. De CDHO is bereid die taak met volle inzet te blijven vervullen.

# CDHO-10

## CDHO

### Tien jaar poortwachter van het bekostigde hoger onderwijs

In 2009 stelde de minister van OCW de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) in. De commissie kreeg de opdracht om aan de hand van een beleidsregel de macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen te toetsen. Zo werd de CDHO de poortwachter van het bekostigde hoger onderwijs.

Sinds de oprichting van de commissie wordt gediscussieerd over nut en noodzaak van de macrodoelmatigheidstoets. Er zijn vele argumenten voor en evenzevele tegen te vinden. Wat vaststaat, is dat de commissie nu tien jaar haar taak naar eer en geweten vervult.

In dit boekje blikt de commissie, samen met een aantal ervaringsdeskundigen, terug op de ontwikkelingen rondom de doelmatigheid van het hoger onderwijs-aanbod in de afgelopen jaren en werpt zij een blik op de toekomst. Hoe die toekomst er precies uitziet zal onderwerp van discussie blijven, maar zolang het hoger onderwijs een markt is, zal er behoefte zijn aan marktmeesters. De CDHO is bereid die taak met volle inzet te blijven vervullen.

