

Handreiking macrodoelmatigheidsdossier voor instellingen

Conceptversie 23 november 2018

Inleiding

Tijdens individuele gesprekken met instellingen en voorlichtingsbijeenkomsten is gebleken dat er behoefte is aan een richtlijn voor het opstellen van een macrodoelmatigheidsdossier. In dit document zijn de volgende drie elementen opgenomen: een beschrijving van de procedure bij de CDHO en de Minister van OCW, een beschrijving van de formele vereisten die aan het dossier worden gesteld en een richtlijn voor de inhoud van het dossier. Deze handreiking is nadrukkelijk bedoeld als hulpmiddel en niet als extra of alternatief beoordelingskader. De beoordeling van de aanvraag door de CDHO en de Minister van OCW vindt plaats aan de hand van de criteria die in de Regeling Macrodoelmatigheid Hoger onderwijs 2018 zijn vastgelegd. Er kunnen dus geen rechten worden ontleend aan dit document.

Procedure

Een macrodoelmatigheidsaanvraag wordt ingediend bij de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO). De CDHO adviseert de Minister van OCW over de aanvraag. De Minister neemt het besluit. Er zijn geen kosten verbonden aan het indienen van een aanvraag. De procedure duurt in beginsel 8 weken.

Het macrodoelmatigheidsbesluit voor een nieuwe opleiding is slechts 10 maanden geldig. Het is dus raadzaam om zo snel mogelijk het accreditatiedossier bij de NVAO in te dienen, nadat de Minister een positief macrodoelmatigheidsbesluit heeft genomen. Gelijktijdige indiening is ook mogelijk, maar dan draagt de instelling het risico dat de opleiding niet bekostigd wordt als de macrodoelmatigheid van de opleiding negatief beoordeeld wordt.

Het macrodoelmatigheidsbesluit voor een nevenvestiging of verplaatsing is 6 maanden geldig. Deze termijn is korter omdat bij het realiseren van een nevenvestiging of verplaatsing geen toets door de NVAO plaatsvindt.

Voorafgaand aan het indienen van een dossier gaat de CDHO graag in gesprek met aanvragers om de criteria in de Regeling toe te lichten en om procedurele tips mee te geven. Het bureau kan geen 'testcase' met een aanvrager bespreken; dan zou de CDHO meewerken aan een aanvraag en dan zou het bureau vooruitlopen op een oordeel van de commissie.

Zodra een macrodoelmatigheidsdossier is ingediend bij de CDHO verstrekt de CDHO alleen procedurele informatie om de zuiverheid in de besluitvorming niet te verstoren.

Als de CDHO heeft geadviseerd en de Minister van OCW een besluit heeft genomen kan de aanvrager of een andere instelling het niet eens zijn met dat besluit en/of vragen hebben over de inhoud. Nadat het besluit is genomen kan de aanvrager met de CDHO in gesprek gaan, de CDHO kan dan het advies nader toelichten. De aanvrager kan vervolgens beslissen om een nieuwe, verbeterde aanvraag in te dienen, het besluit te accepteren of om bezwaar te maken tegen het besluit. Een belanghebbende kan ook bezwaar maken tegen het besluit. Een (pro forma) bezwaar moet binnen 6 weken nadat het besluit is genomen worden ingediend bij de ambtelijke bezwarencommissie van DUO. Bij een bezwaarzaak is de CDHO geen partij. De CDHO adviseert de Minister net zoals dat bij een aanvraag het geval is.

Formele vereisten

Een macrodoelmatigheidsdossier moet digitaal en in tweevoud op papier worden ingediend. De termijn van 8 weken begint te lopen zodra de CDHO het volledige dossier heeft ontvangen. De basis van het dossier bestaat uit het aanvraagformulier (<https://www.cdho.nl/assets/uploads/2018/06/Nieuwe-Regeling-Macrodoelmatigheid-2018.pdf>). Voor nieuwe opleiding en nevenvestiging zie p. 13 en 14, voor verplaatsing zie p. 15). De eerste pagina van dit aanvraagformulier wordt als samenvatting op de website van de CDHO gepubliceerd zodat alle instellingen kennis kunnen nemen van het feit dat deze aanvraag is ingediend. Het aanvraagformulier moet in het Nederlands worden ingevuld. Het aanvraagformulier moet ondertekend worden door een lid van het College van Bestuur. De handtekening van het collegelid en persoonsgegevens die aanvrager aanlevert (emailadres en telefoonnummer contactpersoon) worden voor publicatie op de website verwijderd.

Naast het aanvraagformulier bevat het dossier tenminste een aanbiedingsbrief en de bronnen waarnaar verwezen wordt in het aanvraagformulier. Bronnen die te vinden zijn op www.cdho.nl/kennisbank hoeven niet op papier in tweevoud te worden meegestuurd. In de aanvraag moet wel specifiek verwezen worden naar vindplaatsen in deze bronnen. Bij teksten is dat een paginanummer, bij digitale bronnen kan worden volstaan met een specifieke link (dus niet: www.cbs.nl).

Als een dossier incompleet wordt ingediend, stuurt de CDHO de aanvrager een brief met een verzoek om aanvulling op bepaalde onderdelen. In die brief stelt de CDHO een termijn waarbinnen de aanvraag kan worden aangevuld. De behandeltijd staat dan stil. Zodra de CDHO de aanvulling heeft ontvangen wordt de behandeling van de aanvraag hervat. De indiener van de aanvraag ontvangt een brief waarin de hervatting van de behandeling wordt bevestigd. In deze brief is ook aangegeven wanneer de aanvrager het besluit van de Minister tegemoet kunt zien. Als de aanvullingstermijn die de CDHO heeft gesteld te kort is om de gevraagde informatie te leveren, dan kan de aanvrager verzoeken om uitstel met een aantal dagen of weken. Als de aanvulling niet op tijd bij de CDHO binnenkomt, kan de aanvraag buiten behandeling gesteld worden.

Zienswijze

Elke belanghebbende (over het algemeen zijn dit hogescholen en universiteiten, bekostigd en onbekostigd) kan een zienswijze indienen op een aanvraag die bij de CDHO in behandeling is. De zienswijze moet binnen twee weken nadat de aanvraag op de website is gepubliceerd worden ingediend. De zienswijze kan een steunbetuiging inhouden of juist argumenten bevatten tegen goedkeuring van de aangevraagde opleiding. De indiener van een zienswijze kan een afschrift van de zienswijze sturen naar de aanvrager, maar is dit niet verplicht. De commissie betreft eventuele ingediende zienswijzen bij de beoordeling van de aanvraag. Deze weging wordt opgenomen in de tekst van het advies. Een aanvrager kan uiteraard ook overleg voeren met collega instellingen over het voornemen voordat de aanvraag bij de CDHO wordt ingediend, maar dat is niet verplicht.

Inhoud

Type aanvraag

De criteria waaraan het macrodoelmatigheidsdossier moet voldoen, hangen samen met de vraag om welk type aanvraag het gaat.

- Nieuwe opleiding of nevenvestiging? Art. 4 lid 1 sub a en b.
- Nieuwe opleiding en nevenvestiging? Dan dient de aanvrager duidelijk aan te geven wat de hoofdvestinging en wat de nevenvestiging is. Als een hoofdvestinging positief wordt beoordeeld kan de nevenvestiging ook positief beoordeeld worden als daar voldoende ruimte voor is. Als de hoofdvestinging negatief beoordeeld wordt, wordt de nevenvestiging ook negatief beoordeeld.
- Joint degree van meerdere Nederlandse instellingen? Art. 4 lid 1 sub a en b en art. 5 lid 4.
- Joint degree van een Nederlandse instelling met een buitenlandse instelling? Art. 4 lid 1 sub a en b.
- Wo opleiding bij hogeschool of hbo opleiding bij universiteit? Art. 4 lid 1 sub a en b en aanvullend art. 8.
- Verplaatsing? Art. 4 lid 3.

Algemeen

Het uitgangspunt van de macrodoelmatigheidsprocedure is dat de aanvrager moet aantonen dat er behoefte is aan de gevraagde opleiding en dat er ruimte voor is. De bewijslast ligt dus bij de aanvrager. Dat betekent dat de aanvrager vrij is in het verzamelen en selecteren van bronnen die de aanvraag onderbouwen. Daarbij is het van belang dat de aanvrager precies verwijst naar vindplaatsen in die bronnen. De CDHO beoordeelt de argumentatie van de aanvrager en analyseert de aangeleverde bronnen die de grondslag vormen van die argumentatie. Daarnaast kijkt de CDHO altijd naar ROA's database AIS en naar zienswijzen van andere instellingen (als deze worden ingediend).

Bronnen: de gegevens moeten relevant, specifiek, actueel (richtlijn: niet ouder dan 5 jaar) en verifieerbaar zijn en afkomstig zijn van een betrouwbare bron.

Nieuwe opleiding of nevenvestiging

De criteria voor een nieuwe opleiding en een nevenvestiging zijn gelijk; in beide gevallen is immers sprake van uitbreiding van het opleidingsaanbod waardoor meer afgestudeerden de arbeidsmarkt betreden, meer instroom gegenereerd wordt en meer concurrentie ontstaat met bestaande opleidingen. De wettelijke grondslag verschilt wel; art. 6.2 WHW voor een nieuwe opleiding en art. 7.17 WHW voor een nevenvestiging.

Criterium a

Aanvrager moet aantonen dat de opleiding aansluit op een arbeidsmarktbehoefte, al dan niet in combinatie met een maatschappelijke behoefte en/of een wetenschappelijke behoefte. De arbeidsmarktbehoefte aan afgestudeerden van de opleiding moet dus altijd onderbouwd worden. Daarnaast kan de aanvrager ervoor kiezen om ook een maatschappelijke en/of wetenschappelijke behoefte aan de opleiding te beschrijven.

Arbeidsmarktbehoefte

De arbeidsmarkt wordt primair landelijk beoordeeld. Aanvullend kan ook een regionale en/of een internationale arbeidsmarktbehoefte worden onderbouwd.

De arbeidsmarkt wordt primair kwantitatief benaderd. Als kwantitatieve gegevens niet voorhanden zijn of een onvolledig beeld geven dan moet de aanvrager aantonen dat dit het geval is. Vervolgens kan aanvrager kwalitatieve arbeidsmarktinformatie leveren.

Kwantitatief: cijfers waaruit blijkt hoeveel banen er de komende jaren zullen zijn voor afgestudeerden van de voorgenomen opleiding.

Voorbeelden van bruikbare bronnen: ROA AIS en ROA rapporten, UWV website en rapporten, CBS website, rapporten van werkgevers- en brancheorganisaties, enquêtes onder werkgevers, vacaturepeilingen.

Aandachtspunten: zorg er bij enquêtes voor dat de methodiek valide is, dat de groep respondenten substantieel is, dat de respondenten in staat zijn om gezaghebbende uitspraken te doen over de arbeidsmarkt binnen zijn of haar bedrijf of branche en dat de vragen specifiek betrekking hebben op de arbeidsmarktbehoefte aan deze afgestudeerden (dus niet: spreekt de inhoud van deze opleiding u aan? Maar wel: hoeveel vacatures verwacht u de komende 5 jaar binnen uw organisatie voor dit type afgestudeerden?).

Zorg er bij vacaturepeilingen voor dat een gedegen methode wordt gehanteerd: meerdere peilmomenten, vacatures ontdubbelen, specifiek zoeken op opleidingsniveau, opleidingsrichting en branche etc.

Adhesiebetuigingen van werkgevers kan de commissie pas gewicht geven bij de beoordeling als deze verklaringen daadwerkelijk blijken te geven van een concrete arbeidsmarktbehoefte. Een verklaring waaruit blijkt dat een werkgever de voorgenomen opleiding inhoudelijk interessant vindt, is immers geen bewijs voor het bestaan van baanopeningen voor deze afgestudeerden.

Indien een opleiding wordt aangevraagd die overwegend gericht is op opscholing van werkenden kan de commissie minder gewicht toekennen aan de onderbouwing van de arbeidsmarktbehoefte (toelichting op de Regeling, p. 7). Dit berust op de redenering dat afgestudeerden van een deeltijdopleiding voor werkenden nauwelijks extra druk op de arbeidsmarkt genereren; zij beschikken immers al over een baan. Indien sprake is van een geringe arbeidsmarktbehoefte aan dit type afgestudeerden kan de Minister de toestemming voor zo'n opscholingsopleiding beperken tot de deeltijdvariant.

Kwalitatief: als een aanvrager aantoont dat geen cijfermatige gegevens voorhanden zijn of dat de cijfers een onvolledig beeld geven van de arbeidsmarktbehoefte, kan de aanvrager kwalitatieve arbeidsmarktgegevens aanleveren. In de Regeling is expliciet aangegeven dat deze mogelijkheid geen vrijbrief is om met een minder goede onderbouwing te komen.

Voorbeelden van bruikbare bronnen: trendanalyses van uitzendbureaus en vacaturepeilingen, werkgevers- en brancheorganisaties, enquêtes onder werkgevers.

In aanvulling op een nationale arbeidsmarktbehoefte kan een instelling betogen dat sprake is van een regionale arbeidsmarktbehoefte. Als de nationale arbeidsmarktprognoses slecht of matig zijn, zal een beroep op een regionale arbeidsmarktbehoefte weinig kans van slagen hebben. Als de nationale arbeidsmarktprognoses redelijk tot gunstig zijn, kan een beroep op een regionale arbeidsmarktbehoefte de slagingskans van de aanvrager versterken. Het begrip 'regio' is in de Regeling niet gedefinieerd. De UWV arbeidsmarktregio's kunnen als uitgangspunt gehanteerd worden.

In aanvulling op een nationale arbeidsmarktbehoefte kan een instelling betogen dat sprake is van een internationale arbeidsmarktbehoefte. Als de nationale arbeidsmarktprognoses slecht of matig zijn, zal een beroep op een internationale arbeidsmarktbehoefte weinig kans van slagen hebben. Als de nationale arbeidsmarktprognoses redelijk tot gunstig zijn, kan een beroep op een internationale arbeidsmarktbehoefte de slagingskans van de aanvrager versterken. De internationale arbeidsmarktbehoefte moet daarbij, net als de nationale arbeidsmarktbehoefte, kwantitatief (en indien gewenst ook kwalitatief) worden onderbouwd.

Maatschappelijke en/of wetenschappelijke behoefte

Aanvullend op een arbeidsmarktbehoefte kan de aansluiting van de aangevraagde opleiding op een maatschappelijke en/of een wetenschappelijke behoefte worden beargumenteerd.

Voorbeelden van bruikbare bronnen m.b.t. de maatschappelijke behoefte: Regeerakkoord, beleidsstukken en kamerbrieven vanuit de ministeries, door de rijksoverheid erkende regionale convenanten en plannen (bijvoorbeeld de Regionale Kennisagenda Limburg), beleidsstukken van de VH en VSNU en rapporten van adviesraden en -organisaties van de rijksoverheid zoals de WRR, de Onderwijsraad, de AWTI en het CPB.

Voorbeelden van bruikbare bronnen m.b.t. de wetenschappelijke behoefte: Nationale Wetenschapsagenda, Horizon2020 en onderzoeksagenda's vanuit NWO en KNAW.

Hierbij geldt ook: de gegevens moeten relevant, specifiek, actueel (richtlijn: niet ouder dan 5 jaar) en verificerbaar zijn en afkomstig zijn van een betrouwbare bron.

Als de commissie concludeert dat de aanvrager heeft aangetoond dat de opleiding aansluit op een arbeidsmarktbehoefte (en als daar een beroep op is gedaan: een maatschappelijke en/of wetenschappelijke behoefte), dan is voldaan aan criterium a.

Als een aanvraag niet voldoet aan criterium a, kan deze per definitie niet slagen voor criterium b omdat de argumentatie m.b.t. de arbeidsmarktbehoefte doorwerkt in criterium b.

Criterium b

Aanvrager moet aantonen dat er ruimte in het landelijk aanbod is voor de aangevraagde opleiding. Hierbij wordt de nieuwe opleiding en de verwachte instroom in de opleiding dus gerelateerd aan het bestaande opleidingsaanbod, de namen van de bestaande opleidingen en wordt gekeken naar taalkeuze, instroom in het verwante aanbod, de verwachte instroom in de nieuwe opleiding en de vraag of er, gezien de verhouding tussen de bestaande opleidingen en de arbeidsmarktbehoefte (criterium a), ruimte is voor uitbreiding van het opleidingsaanbod.

Verwant opleidingsaanbod: in de Regeling macrodoelmatigheid 2018 is de vraag of de voorgenomen opleiding nieuw is, geen apart criterium meer. De vergelijking met bestaande verwante opleidingen is wel van belang om te kunnen vaststellen hoe groot het concurrerend veld is en of de voorgestelde naam gerechtvaardigd is. Verwante opleidingen kunnen zowel bekostigd als onbekostigd zijn. De Regeling maakt onderscheid in vier categorieën verwante opleidingen: Ad's worden vergeleken met Ad's, hbo bachelors met hbo bachelors, wo bachelors met wo bachelors maar: hbo en wo masters worden vergeleken met hbo en wo masters.

Naam: de CDHO kijkt of de voorgestelde naam van de opleiding passend is, gelet op de namen van verwante opleidingen. Daarbij is het uitgangspunt dat sterk op elkaar lijkende opleidingen dezelfde naam krijgen, om de transparantie van het opleidingsaanbod voor studiekezers en werkgevers te borgen. De voorkeur gaat uit naar een Nederlandse naam. Daarnaast kan een internationale (Engelse) naam in het Croho geregistreerd worden.

Aandachtspunt: dit onderdeel van het CDHO advies is niet gericht aan de Minister van OCW, maar aan de NVAO. De NVAO toetst of de naamkeuze gerechtvaardigd is gelet op de inhoud van de opleiding.

Taal: uitgangspunt is dat een opleiding in het Nederlands wordt aangeboden. Als een aanvrager de opleiding in een andere taal wil aanbieden, moet hij aantonen dat de taalkeuze aansluit bij de arbeidsmarktbehoefte.

Aandachtspunt: dit onderdeel van het CDHO advies is niet gericht aan de Minister van OCW, maar aan de NVAO. De NVAO toetst bij de Standaarden 1 en 2 of de motivering van de taalkeuze in orde is.

Croho onderdeel: de CDHO beoordeelt of de voorgestelde indeling in het Croho overeenkomt met de indeling van verwante opleidingen. Daarbij is het uitgangspunt dat verwante opleidingen op dezelfde manier in het Croho worden ingedeeld.

Aandachtspunt: ook dit onderdeel van het advies is gericht aan de NVAO.

Instroom verwant aanbod: aanvrager moet de instroom in verwante opleidingen in beeld brengen. De omvang van de instroom in verwante opleidingen en groei- en krimpbewegingen in deze instroom geven een indicatie van de vraag of er nog ruimte is voor de aangevraagde opleiding. De commissie controleert in bestanden van DUO of de geleverde informatie van aanvrager correct is. De instroom in onbekostigde verwante opleidingen is nog niet in Bron-HO te raadplegen en daarmee nog niet inzichtelijk voor instellingen. Als een aanvrager toch kan beschikken over instroomgegevens van onbekostigde opleidingen dan betreft de commissie deze bij de beoordeling.

Instroomprognose: aanvrager moet een beredeneerde prognose leveren van de instroom in de nieuwe opleiding. De Regeling geeft niet aan hoe die prognose vormgegeven moet worden. Mogelijke vormen zijn het uitzetten van een enquête onder potentiële studiekezers, informatie over de instroom bij verwante opleidingen van andere instellingen of van aanvrager zelf, gegevens over rendementen en doorstroom bij toeleidende opleidingen of, bij deeltijdopleidingen voor werkenden, het uitzetten van een enquête onder werkgevers waarin zij aangeven hoeveel van hun werknemers zij de opleiding zouden willen laten volgen.

Verhouding arbeidsmarktbehoefte - instroom: de commissie zet de omvang van de arbeidsmarktbehoefte die bij criterium a is beschreven af tegen de instroom in verwante opleidingen en de verwachte instroom in de nieuwe opleiding. Als de arbeidsmarktbehoefte gering is en er zijn al veel verwante opleidingen, is de kans groot dat de commissie oordeelt dat er geen ruimte is voor de aangevraagde opleiding. Als de arbeidsmarktbehoefte groot is en het bestaande aanbod klein, is de kans groot dat de commissie oordeelt dat er nog ruimte is voor de opleiding. Als de arbeidsmarktbehoefte groot is en het aanbod ook, zal de commissie goed kijken naar de locatie en de instroomprognose in de nieuwe opleiding. Hierbij weegt de commissie ook mee of de opleiding in voltijd en/of deeltijdvorm wordt aangevraagd en of er zienswijzen zijn ingediend door andere instellingen.

Spreiding: als er vanuit de arbeidsmarkt gezien voldoende ruimte in het landelijk aanbod is om de opleiding te realiseren, zal de commissie ook nog kijken of de gekozen vestigingsplaats geen

onevenredig negatief effect heeft op de instroom in bestaande opleidingen in de regio en of de opleiding aansluit op regionale plannen.

Als de commissie concludeert dat aanvrager heeft aangetoond dat er ruimte is voor de opleiding, voldoet de aanvraag aan criterium b.

Het kan zijn dat de commissie een positief oordeel velt over de ruimte voor de opleiding, maar dat de commissie een negatief advies geeft over de voorgestelde naam, voertaal en indeling in het Croho. Het advies over de voorgestelde naam, taal en indeling in het Croho is aan de NVAO gericht. Dit is in afwijking van de rest van het advies dat aan de Minister van OCW is gericht. De NVAO zal bij het opstellen van het accreditatiebesluit over de nieuwe opleiding het CDHO advies over naam, taal en Croho indeling betrekken. Als een aanvrager het niet eens is met het CDHO oordeel over naam, taal en/of Croho onderdeel kan hij dit kenbaar maken bij de NVAO als het accreditatiedossier wordt ingediend.

Verplaatsing:

Bij een verplaatsing van een opleiding is geen sprake van uitbreiding van het opleidingsaanbod; de opleiding gaat immers weg op locatie A en komt terug op locatie B. Een verplaatsing van een opleiding zal dus geen of nauwelijks effect hebben op de toevoer van werkzoekenden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Een verplaatsing brengt wel een verandering teweeg in de regionale spreiding en kan daardoor effect hebben op de instroom in verwante opleidingen en op de instroom in de opleiding zelf. Om die reden moet bij een verplaatsing worden aangegeven welke verwante opleidingen er zijn en waar deze gevestigd zijn, hoe de instroom in deze opleidingen eruit ziet, wat de gevolgen van de verplaatsing van de opleiding zullen zijn op de instroom in deze verwante opleidingen en wat het effect van de verplaatsing is op de instroom in de te verplaatsen opleiding zelf.