

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag

11 december 2006

Ons kenmerk

HO/BL/06/44673

Onderwerp

Doelmatigheid onderwijsaanbod en
accreditatiekaders Hoger Onderwijs (28 879, nr.
12)

Bijlage

Notitie 'Overwegingen t.b.v. aanpassing van de
Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs'

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van uw Kamer hebben de leden van de CDA-fractie en de leden van de VVD-fractie mij, in het kader van het schriftelijk overleg over de brief van mijn ambtsvoorganger, de heer Rutte, van 22 juni 2006 vragen en opmerkingen voorgelegd inzake de wijziging van de *Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs* (*Staatscourant* 10 juli 2006, nr. 131/pag. 11). Met deze reactie wil ik op de aangesneden thema's ingaan en deze nader toelichten, waarbij ik aansluit bij de volgorde van de vragen en opmerkingen. Deze reactie is mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie constateren dat de publicatie van de beleidsregel in de *Staatscourant* al heeft plaatsgevonden alvorens uw Kamer daarover een uitspraak heeft gedaan.

Met deze handelwijze is uitvoering gegeven aan artikel 6.2, lid 4, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW): "de minister stelt beleidsregels vast [...]. Wijzigingen van de beleidsregels worden meegedeeld aan beide Kamers der Staten-Generaal". Graag wil ik dit schriftelijk overleg aangrijpen om de gemaakte keuzes met u te delen en (zie onder punt 8 van deze brief) vooruit te blikken naar een mogelijk andere invulling van deze bestelverantwoordelijkheid.

2. Algemeen

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de noodzaak de beleidsregel van 2003 te wijzigen vanwege de beperking van de lasten voor de instellingen en om de experimenten met een open bestel daarin te kunnen meenemen. Ook juichen deze leden het omdraaien van de doelmatigheidstoets en de toets nieuwe opleiding toe. Deze omdraaiing zal niet via deze beleidsregel haar beslag zal krijgen, maar is

onderdeel van het voorstel tot wijziging van de WHW, 'Spoedwet' (TK Vergaderjaar 2006-2007, 30 832).

De leden van de CDA-fractie willen weten hoe de evaluatie van de vorige beleidsregel is doorlopen en hoe op basis van die evaluatie is gekomen tot bijstelling van de beleidsregel. Deze leden willen de evaluatie alsnog ontvangen. Ook vragen zij waarom de wijzigingen niet in een eerder stadium aan uw Kamer zijn meegedeeld.

Voor dit laatste punt wil ik verwijzen naar mijn reactie onder punt 1 van deze brief. Wat betreft de beschikbaarstelling van de evaluatie voldoe ik graag aan het verzoek en daartoe ontvangt u hierbij de notitie 'Overwegingen t.b.v. de aanpassing van de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs'. Deze ambtelijke notitie is eind 2004 op verzoek van mijn ambtsvoorganger opgesteld en was bedoeld om vanuit de beleidspraktijk opties voor aanpassing in kaart te brengen en af te wegen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe ik objectief kan vaststellen of een nieuwe opleiding leidt tot substantieel nadelige effecten voor de benutting van de bestaande capaciteit (zie beleidsregel artikel 2.1, lid d en artikel 3.1, lid d). Hierbij vragen de leden naar de betekenis van het afstemmingsoverleg tussen instellingen en de schriftelijke verklaring daarover, waarbij de essentie is hoe deze voorwaarde zich verhoudt tot gewenste concurrentie tussen instellingen.

Bij een nieuwe opleiding ligt het zwaartepunt van de afweging bij de vraag of de uitbreiding naar het oordeel van de minister in overeenstemming is met een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen gelet op het geheel van de voorzieningen en, in het geval van een nieuwe vestigingsplaats, bij de vraag of de uitbreiding in overeenstemming is met een doelmatige spreiding van voorzieningen. In de onderbouwing van de aanvraag zal de initiatiefnemende instelling dit aannemelijk moeten maken. De instelling moet de gevolgen van de nieuwe voorziening zorgvuldig in kaart brengen, deze spiegelen aan de bestaande voorzieningen op dat terrein en een zo goed mogelijke inschatting maken van het risico van uitholling van de bestaande infrastructuur.

Alleen bij een nieuwe vestigingsplaats is er een verplichting tot afstemming (artikel 7.16, lid 4 WHW), maar niet bij een nieuwe opleiding. Afstemmingsoverleg is bedoeld om belanghebbende partijen voorafgaand aan de indiening van de aanvraag in staat te stellen hun visie op het voornemen te geven. Het verslag moet inzicht geven in de opvattingen van die partijen, zodat die bij mijn uiteindelijke beoordeling aan de orde kunnen komen. Overigens is het niet zo dat een belanghebbende instelling via het afstemmingsoverleg de uitbreiding zou kunnen blokkeren, want het overleg hoeft niet noodzakelijkerwijs tot overeenstemming te leiden.

Met verwijzing naar de experimenten met een open bestel en de sectorplangewijze aanpak merken de leden van de CDA-fractie op dat de beleidsregel ook anders wordt toegepast, namelijk dat de overheid instellingen juist actief stimuleert om voorstellen te doen in verband met tekorten op bepaalde beleidsterreinen. De leden vragen of deze lijn exclusief gericht is op aanvragen voor experimenten met een open bestel of dat hieraan in de toekomst een bredere toepassing zal worden gegeven.

De leden zullen doelen op de zinsnede in het algemene deel van de toelichting in de beleidsregel waar staat dat voor het experimenttype *Small Business en Retailmanagement* een zekere uitbreiding wenselijk is ondanks het bestaan van meerdere voorzieningen op dit terrein. Als motivering staat in de

toelichting dat bevordering van ondernemerschap een beleidsprioriteit van de overheid is en daarom is ervoor gekozen de instellingen nadrukkelijk uit te nodigen met initiatieven te komen. Deze benadering is niet van toepassing op andersoortige opleidingen die de instellingen in het kader van het open bestel willen realiseren en evenmin op uitbreidingen van het aanbod buiten het kader van het open bestel. Over het doelmatigheidsbeleid in de toekomst zal ik onder punt 8 van deze brief mijn visie geven.

De leden van de CDA-fractie willen helderheid over de consequenties van de *Prestatieagenda 2005 OCW – HBO-raad* voor professionele masteropleidingen. Zij vragen of eerst besluitvorming in uw Kamer zal plaatsvinden alvorens bepaalde opleidingen voor bekostiging in aanmerking kunnen komen. Onlangs heb ik met de HBO-raad bestuurlijk overleg gevoerd over de op 12 oktober 2006 uitgebrachte verkenningsnotitie over mogelijkheden voor bekostiging van hbo-masteropleidingen. Het bestuurlijk overleg met de HBO-raad zal worden voortgezet. Afsproken is dat dit thema op de agenda blijft. Ik acht het prematuur om nu vervolgstappen voor de besluitvorming uit te lijnen.

De leden van de CDA-fractie willen informatie ontvangen over de taakinvulling en de werkwijze van de adviescommissie, die is voorzien in artikel 6.2, lid 4 van de WHW.

Momenteel beraad ik mij over de wijze waarop zo goed mogelijk invulling aan deze ambitie. In dit kader wordt overleg gevoerd met de HBO-raad en de VSNU.

3. Voorwaarden nieuwe opleiding

De leden van de CDA-fractie vragen naar het verschil tussen de criteria c.1 en c.2 in artikel 2.1 en zien c.2 als een specificatie van c.1. Ook vragen zij ook wat de soepeler beoordeling op vereiste d inhoudt. De criteria c.1 en c.2 gelden zowel voor nieuwe opleidingen als voor nieuwe vestigingsplaatsen. Zoals in de artikelen 2.1 en 3.1 en in de artikelsgewijze toelichting naar voren komt, is er een aanmerkelijk verschil tussen de situaties die in c.1 en c.2 zijn aangegeven. Bij c.1 gaat het om landsdelen waarvoor de Rijksoverheid een gericht stimuleringsbeleid voert ter versterking van de kennisinfrastructuur. Het gaat hier om de regio's die zijn aangemerkt in het kader van de *Nota Ruimte* en/of de nota *Pieken in de Delta: Gebiedsgerichte Economische Perspectieven*. Een hiermee samenhangende uitbreiding van het onderwijs zal ook moeten voldoen aan de criteria a en/of b en aan de beide vereisten d en e. Voor landsdelen als aangegeven in het criterium c.2 is er in beginsel iets meer ruimte om het onderwijsaanbod in overstemming te brengen met de specifieke behoefte in dat landsdeel, omdat sprake is van door de minister erkende specifieke knelpunten of achterstanden. Voorbeeld van een landsdeel waarover bestuurlijke afspraken zijn gemaakt is de gemeente Almere, vanwege de groeitaakstelling en vanwege de noodzaak het voorzieningenniveau, inclusief het hoger onderwijs, daarmee zoveel mogelijk in de pas te laten lopen. Uitbreiding van het onderwijsaanbod als aangegeven in criterium c.2 hoeft zich niet uitsluitend te bewegen binnen de reikwijdte van de criteria a en/of b. Daarom is erin voorzien uitsluitend op basis van criterium c.2 tot een positieve beoordeling van de doelmatigheid te kunnen komen, uiteraard met inachtneming van de vereisten d en e. Hoe de soepeler beoordeling aan de hand van vereiste d in zijn werk gaat, is verduidelijkt in de artikelen 2.1 en 3.1 en in de toelichting daarop.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de verhouding tussen de criteria a, b en c.1 en vinden dat aan c.1 een even zwaar gewicht zou moeten toekomen.

Reden voor de introductie van criterium c.1 is om innovatieve ontwikkelingen in bepaalde landsdelen, waaraan de Rijksoverheid een bijzondere status heeft verleend, te kunnen faciliteren. Die landsdelen vallen niet per definitie samen met de bestaande onderwijsinfrastructuur en daarom is besloten tot een extra onderscheidend criterium. Voorbeeld van een dergelijk landsdeel dat om een gerichte benadering vraagt is de gemeente Apeldoorn. Criterium c.1 (en ook c.2) moet verdere geografische versnippering van het aanbod voorkomen. Voorts is een verband gelegd met de criteria a en b om te bevorderen dat uitbreidingen van het onderwijs zich alleen richten op innovatieve terreinen en terreinen met een door de Rijksoverheid erkende behoefte. Dit samenstel van criteria maakt maatwerkoplossingen mogelijk.

4. Nieuwe vestigingsplaats

De leden van de CDA-fractie vragen waarom bij vestiging van een gedeelte van een opleiding in een andere gemeente dezelfde voorwaarden gelden als bij een geheel nieuwe opleiding. Ook willen zij voorbeelden van aanvragen voor vestiging van een gedeelte van een opleiding in een andere gemeente. Verder is het deze leden niet duidelijk hoe wordt gehandeld als een opleiding niet voldoet aan de specificatie van een 'gedeelte van een opleiding' (toelichting op artikel 3.2). Zou een duaal ingerichte opleiding wel bijvoorbeeld een dag in de week verzorgd mogen worden en zou het niet beter zijn voor duaal ingerichte opleidingen een volledige uitzondering te maken?

Zowel bij een nieuwe opleiding, een nieuwe vestiging van een opleiding als bij een nieuwe vestiging van een gedeelte van een opleiding gaat het om uitbreiding van de bestaande voorzieningen. Voor alle vormen van uitbreiding geldt een toetsing aan de criteria en aan de vereisten. Voorbeeld van vestiging van een gedeelte van een opleiding in een andere gemeente is: Almere, bestaande hbo-bacheloropleiding Engineering, Design & Innovation, specialisatie Technisch Innoveren & Ondernemen van de Hogeschool van Amsterdam. Als een opleiding niet zou voldoen aan de specificatie van een 'gedeelte van een opleiding', bijvoorbeeld als het onderwijs een dag in de week elders plaatsvindt, kunnen zich verschillende omstandigheden voordoen, zoals:

- het deel van de bacheloropleiding is kleiner is dan 60 ECTS-studiepunten en valt onder de algemene vrijstellingsregeling
- het deel van de opleiding is niet groter dan een stage, afstudeeropdracht, enkele vakken of praktijkoefeningen
- het deel van de duaal ingerichte opleiding betreft het beroepsuitoefeningsdeel.

In de hiervoor aangegeven omstandigheden kan de goedkeuringsprocedure achterwege blijven.

Voor het volledig vrijlaten van duaal ingerichte opleidingen is niet gekozen, omdat een variant van een opleiding voor de toepassing van artikel 7.17 WHW wordt beschouwd als een gehele opleiding, zoals blijkt uit de toelichting op artikel 3.2.

5. Verplaatsing

De leden van de CDA-fractie vragen naar het verschil tussen het vestigen van een gedeelte van een opleiding in een andere gemeente (artikel 3.1) en het verplaatsen van een gedeelte van een opleiding (artikel 4.1). Als het gaat om een onderwijsomvang van een dag per week, geldt dan artikel 3.1 of

artikel 4.1? Ook vragen deze leden waarom het ook bij een gedeeltelijke verplaatsing noodzakelijk is afstemmingsoverleg te voeren.

Bij vestiging van een deel van een opleiding gaat het om uitbreiding van het aanbod en bij verplaatsing vervalt het aanbod op de oorspronkelijke locatie en wordt het op de nieuwe locatie voortgezet.

Bij verplaatsing komt er feitelijk geen nieuw aanbod bij. Als het gaat om een onderwijsomvang van een dag per week, moet eerst worden vastgesteld of dit onderwijs als 'gedeelte van de opleiding' moet worden aangemerkt en vervolgens of het een uitbreiding is of een verplaatsing. Afstemmingsoverleg is in beide situaties verplicht, omdat een mutatie gevolgen kan hebben voor de bestaande infrastructuur.

6. Samenvoeging opleidingen

De leden van de CDA-fractie willen weten aan de hand van welk criterium wordt geoordeeld of er bij de verbreding van bestaande opleidingen al dan niet sprake is van een nieuwe opleiding en welke mate van overlap er minimaal moet zijn om niet van een nieuwe opleiding te spreken.

In artikel 5.1 en in de toelichting wordt duidelijk dat het aan de NVAO is via een marginale toets vast te stellen of de uit de samenvoeging voortkomende opleiding programmatisch niet proportioneel afwijkt van de bestaande opleidingen. Hiermee wordt aangesloten bij de bestaande praktijk. Samenvoeging van opleidingen vind ik een betekenisvolle koers, want instellingen zetten zo in op vergroting van de transparantie van het onderwijs door opleidingen die een zekere mate van overlap hebben te bundelen.

7. Relatie Wet hoger onderwijs en onderzoek (WHOO)

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat enkele zaken die met de inwerkingtreding van de WHOO geregeld worden niet in de beleidsregel zijn opgenomen. Zij noemen in dat verband de 'joint degrees'. Ook merken deze leden op dat er geen mogelijkheid is het aantal zorgmasteropleidingen uit te breiden als daaraan in de praktijk behoefte zou bestaan. Verder hechten deze leden er zeer aan dat de toekomstige studenten goed en volledig geïnformeerd worden en worden begeleid bij hun studiekeuze. Deze beleidsregel heeft betrekking op de situatie onder de WHW. In de toelichting op artikel 8 staat dat de werkingsduur geldt voor voornemens tot en met het studiejaar 2008-2009, maar dat er een nieuwe beleidsregel komt als de WHOO eerder in werking treedt dan 1 september 2009. Niettemin bevat deze beleidsregel een voorziening voor gezamenlijke opleidingen, zoals blijkt uit de toelichting op artikel 2.2. Die voorziening maakt het mogelijk aanvragen van meerdere instellingen voor een identieke opleiding in samenhang aan te vragen en te beoordelen. Voor de hbo-zorgmasteropleidingen is een moratorium voor nieuwe opleidingen en nieuwe vestigingsplaatsen van toepassing, maar dit moratorium staat los van de inwerkingtreding van de WHOO.

Wat betreft de vragen over de studiekeuze merk ik het volgende op. De belangrijkste maatregel is in het eerder door uw Kamer geaccepteerde wetsvoorstel opgenomen. Dit wetsvoorstel bevat de opdracht aan het instellingsbestuur heldere informatie over de instelling en over het onderwijs te verschaffen. Hierover is met HBO-raad, VSNU en PAEPON en de LSVb en ISO een bestuurlijke afspraak gemaakt. Strekking van die afspraak is de gezamenlijke ambitie om van de website Studiekeuze123 dé kwalitatief hoogwaardige publieke voorziening voor het vergelijken van opleidingen te maken.

8. Toekomst macrodoelmatigheidstoets

De leden van de VVD-fractie plaatsen principiële kanttekeningen bij de betekenis van de toets op doelmatigheid (nu passend in een systeem van aanbodsturing maar onder de WHOO meer geënt op vraagsturing) en vragen zich af wat de toegevoegde waarde van de toets is in een goed en volledige operationeel systeem van accreditatie, leerrechten, meerjarige basisbekostiging en ranking.

Deze leden bepleiten een vergaande beperking of zelfs afschaffing van de toets, want zij zien dan geen taak meer voor de overheid de maatschappelijke behoefte aan nieuwe opleidingen en nieuwe vestigingsplaatsen te toetsen. Wel zou de overheid zich het recht kunnen voorbehouden richting te geven aan het aanbod waar uitbreiding gewenst is.

Er tekenen zich binnen het stelsel van hoger onderwijs bewegingen af die in een later stadium kunnen vragen om beleidsaanpassing in termen van sturing en optimalisatie van onderwijsvoorzieningen en in termen van positionering van de aanbieders van hoger onderwijs. Hierbij maak ik onderscheid tussen de situatie binnen het bestaande onderwijs en de ruimte voor instellingen om nieuwe opleidingen en nieuwe vestigingsplaatsen te realiseren. Wat betreft het bestaande aanbod vind ik het niet logisch dat er meerdere opleidingen zijn met verschillende namen, terwijl die elkaar inhoudelijk gezien niet zoveel ontlopen. Deze situatie draagt niet bij aan transparantie voor de studenten en het werkveld. Ik acht het voorstelbaar dat zich de komende regeerperiode keuzes aandienen rond de dossiers doelmatigheid van het aanbod (nieuw én bestaand) en het open bestel. Daarom ben ik voornemens verkennende stappen te zetten om de verschillende modaliteiten in kaart te brengen om zo de later te maken beleidskeuzes te faciliteren.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Bruno Bruins