



LeiDOSSIER

Thema

Bij de aanvraag voor een nieuwe opleiding moet bij de CDHO de doelmatigheid per hbo-variant worden aangetoond...

Maar wat betekent dit als je op een gegeven moment als hogeschool het bestaande aanbod met andere varianten wilt uitbreiden?

Waar gaat het om?

- *Waarom verschilt een formele aanvraag via de CDHO de uitrol van een opleiding per variant (vt /dt/ du) van het automatisch zelf uitrollen als er reeds door de hogeschool een andere variant wordt aangeboden?*
- *Wat is de betekenis van het afwijzen van een aanvraag voor een bepaalde variant?*
- *Is de regeling voor de doelmatigheid in dat opzicht wel 'eerlijk'? En laat de regeling zelf eigenlijk op die manier 'ondoelmatige' situaties toe?*
- *Waarom wordt, gelet op de mogelijkheid om als overheid zelf te besluiten bepaalde varianten niet toe te staan, de regeling niet als volgt aangepast: 'Een bekostigde hogeschool dient elke variant van de opleiding apart aan te vragen...'*

Voorstel

Het voorstel is, mede gelet op de mogelijkheid om als overheid bepaalde varianten niet toe te staan, de regeling rond de doelmatigheid als volgt aan te passen:
"Een bekostigde hogeschool dient voor de doelmatigheid onder alle omstandigheden voor elke variant de opleiding apart aan te vragen."

Inleiding

Er wordt voortdurend gediscussieerd over de rol van de CDHO bij het vaststellen van de macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen, aan te bieden door bekostigde hogescholen. Er moet een onderbouwing worden gegeven die zodanig acceptabel is dat de overheid op basis van de adviezen van de CDHO en de NVAO over de kwaliteit kan besluiten de opleiding te gaan bekostigen.

Nu zijn er twee momenten in ogenschouw te nemen betreffende het uitrollen van een nieuwe opleiding: 1) een opleiding met een nieuwe naam en het daarbij passend profiel, en 2) een nog niet geregistreerde variant van een bestaande opleiding. In de wet worden nl. de varianten als aparte opleidingen gezien.

Alleen in het eerste geval moet de aanvraag de gehele procedure doorlopen. In het andere geval kan de hogeschool zonder enige belemmering de variant in het register voor het hoger onderwijs laten opnemen. Daarbij zijn en worden voortdurend vraagtekens geplaatst, mede omdat de CDHO in een formele procedure een negatief advies kan uitbrengen over zo'n variant.

Tevens is het opmerkelijk dat zo'n automatische registratie door de wetgever wordt gezien als een van de *'mutaties die (nagenoeg) geen invloed hebben op dit geheel'*, dus op het systeem. Hierbij

kan mogelijk worden gesproken van rechtsongelijkheid, met de kans op strategisch handelen. Met het oog daarop is dit themanummer opgesteld, op basis van een aantal sessies met experts.

1 Afbakening

In dit document wordt de bespreking van de regeling die de CDHO kan gebruiken, beperkt tot aanvragen voor een nieuwe opleiding en de daarbij behorende varianten door bekostigde hogescholen. Private, erkende hogescholen behoeven de toetsing op de doelmatigheid ervan niet te ondergaan. Het aanbod van die instellingen speelt wel een rol bij het beoordelen van de doelmatigheid van bekostigde opleidingen, maar dat is een ander punt dat mogelijk op een andere wijze aan de orde kan komen.

Tevens zal niet expliciet worden ingegaan op de situatie die zich kan voordoen bij bestaande varianten, waarbij op een gegeven moment vraagtekens zijn te plaatsen bij de actuele doelmatigheid ervan. Dat kan blijken uit de aanmeldingscijfers. Maar ook uit een her-accreditatie door de NVAO kan naar voren komen dat de instroom niet erg hoog is dan wel dat afgestudeerden voor het overgrote deel niet aan de slag gaan in het deel van het werkveld waarvoor het opleidingsprofiel is opgesteld.

Dat zou aanleiding kunnen zijn voor de overheid om in overleg te gaan met de hogeschool. Op dit moment is het eventueel stoppen met een variant of zelfs de gehele opleiding, aan de instelling zelf. In een recent verleden hebben studentenorganisaties wel gesteld dat het ministerie zelf zou moeten kunnen ingrijpen, maar daaraan is verder geen gevolg gegeven.

Het blijkt dat er voortdurend ook met opleidingen wordt gestopt, maar dit kan ook te maken hebben met het verbreden van opleidingen dan wel het samenvoegen ervan. Misschien is een specifiek onderzoek naar die 'bewegingen' via de CDHO aan te raden.

2 Opzet

Eerst wordt in dit nummer inhoudelijk op het thema ingegaan, dus op het door de CDHO bezien van de doelmatigheid per variant. Daarna wordt de wettelijke regeling dienaangaande op basis daarvan geanalyseerd. De formele teksten zijn daar ook te vinden.

3 Wat er speelt

Een hogeschool dient bij het aanvragen van een nieuwe opleiding aan te geven voor welke varianten het dossier wordt ingediend: voltijd, deeltijd en/of duaal. Het is aan de aanvrager zelf om daarvoor een keuze te maken, als maar tenminste één variant voor deze opleiding wordt vermeld.

Per variant dient een onderbouwing te worden gegeven voor de doelmatigheid ervan. De hogeschool stelt zelf vast hoe die onderbouwing eruit ziet, als er maar wordt gekeken naar de eisen die de CDHO in het algemeen stelt aan een aanvraag om de toetsing ervan aan de criteria voor de doelmatigheid ervan mogelijk te maken.

Bij die criteria voor de aanvraag wordt door de CDHO zelf geen onderscheid gemaakt naar varianten. De eisen zijn in principe gelijk. De hogeschool moet aldus bezien wat de specifieke aspecten voor een variant zijn betreffende de doelmatigheid, en op welke wijze deze daarvoor onderscheidend zijn. Dat is nodig aangezien het CDHO-advies wel per variant wordt uitgebracht, op basis van de aangeleverde informatie.

Een ander aspect is dat het zo kan zijn dat voor de ene variant wordt samengewerkt met een mbo-instelling en voor de andere juist niet – dus dat een (groot) deel van een variant van de opleiding op een mbo-locatie wordt aangeboden. Dat kan van invloed zijn op de doelmatigheid, zeker als de mbo-instelling zich niet in de directe omgeving van de hbo-vestigingsplaats bevindt.

Om dit onderscheid duidelijk te maken bij de aanvraag is er geen specifieke ruimte beschikbaar op het formulier. Maar dit is simpelweg te regelen door per variant een dossier op te stellen.

Op basis van de door de hogeschool aangeleverde zaken, met per variant een (eigen deel van het) dossier, brengt de CDHO een advies uit aan de overheid. Het advies kan per variant verschillend zijn, positief dan wel negatief. De onderbouwing van het CDHO-advies is in dat geval per variant een vorm van maatwerk.

In principe kan de overheid bij het nemen van het besluit over het al dan niet doelmatig zijn afwijken van het CDHO-advies, met gebruikmaking van andere bronnen of vanwege andere zwaarwegende redenen. Deze afwijking wordt uiteraard schriftelijk toegelicht en gepubliceerd.

Het kunnen gaan bekostigen van een opleiding en de variant(en) ervan is mogelijk om basis van een besluit door de overheid op basis van de door de NVAO en CDHO uitgebrachte adviezen. Daarom wordt door de overheid zoveel waarde gehecht aan het advies.

4 Wat er knelt...

Er kan worden gesteld dat met de wijze waarop met het uitrollen van een variant van een opleiding wordt omgegaan, aan 'de voor- en de achterkant' van het proces dat de aanvraag bij de CDHO doorloopt, een onredelijke situatie kan ontstaan. Een dergelijke 'rechtsongelijkheid' dient te worden weggenomen.

Deze situatie kan ertoe leiden dat...

- ... een instelling die twee of drie varianten aan de CDHO voorlegt, het risico loopt dat voor één of twee varianten een negatief advies wordt uitgebracht dan wel door de overheid een negatief besluit wordt genomen, zodat met één variant kan worden gestart. Dat brengt met zich mee dat als de instelling na de uitrol van die goedgekeurde variant toch zo'n variant in de markt wil gaan zetten, opnieuw dient te worden aangeklopt bij de CDHO en de overheid.
- ... een instelling die dit risico en extra werk voor een bepaalde variant uit te weg wil gaan of daarmee nog niet wil starten - om welke reden dan ook - kan besluiten voor maximaal twee andere varianten een aanvraag in te doen. Als daarvan minimaal één wordt goedgekeurd en dus bekostigd, heeft de opleiding de wettelijke vrijheid (tenzij de minister in het besluit de toestemming expliciet beperkt tot 1 variant op grond van art. 6.2 lid 3 WHW) om de variant(en) die bij die eerdere aanvraag niet aan de CDHO zijn voorgelegd, vervolgens zonder enige verdere belemmering en verplichte procedure te gaan aanbieden.

Dat betekent dat er varianten van een bepaalde opleiding kunnen worden gestart waarbij de ene instelling *wel* de doelmatigheidsprocedure ervoor heeft doorlopen en de andere instelling *niet*.

5 Strategisch gaan handelen

Naast de constatering dat er sprake is van een 'scheve' situatie bij het kunnen starten met een specifieke variant van een opleiding, kan dit alles ook leiden tot een vorm van strategisch gedrag van instellingen. Die opstelling gaat mogelijk ten koste van instellingen die wel al hun varianten voorleggen aan de CDHO.

Het kan zijn dat...

- ... instelling A geen variant van de overheid mocht starten, waarna blijkt dat het toch handig is om daarmee te beginnen en dat daarom een nieuwe aanvraag moet worden gedaan. Instelling B die beschikt over de licentie voor een andere variant, kan met deze kennis zonder meer met die andere variant van start gaan. Bij de nieuwe beoordeling van de aanvraag door instelling A kan door de CDHO vervolgens niets anders worden gedaan dan hierbij het aanbod bij deze variant door instelling B mee te nemen, met alle gevolgen van dien voor instelling A.
- ... een instelling vreest dat een bepaalde variant niet door de aanvraag zal gaan komen (gelet op de specifieke eisen die bijvoorbeeld aan deeltijd worden gesteld) en daarom een aanvraag doet voor een van de andere varianten. Nadat die variant is goedgekeurd, kan de instelling met die andere variant zonder beoordeling de volgende dag van start gaan.
- ... een instelling beschikt over een licentie voor een bepaalde variant en niet graag ziet dat een collega-instelling met andere varianten aan de slag gaat. Die eerste instelling kan met het oog daarop de desbetreffende varianten zonder CDHO-beoordeling in het CROHO laten opnemen. Dat zorgt in ieder geval voor een aantal jaren vertraging, ook als er geen sprake is van een substantiële studenteninstroom. Bij deze situatie kan het ook gaan om het blokkeren van een initiatief van een instelling van buiten de regio van die eerste instelling, gelet op de vraag naar een specifieke vormgeving van een variant.

6 Rol NVAO

Als eenmaal een bepaalde variant in de hbo-markt is gezet, speelt bij verdere beoordelingen van deze opleiding de CDHO geen enkele rol meer, ongeacht wat de in- en uitstroom is. Het is de

NVAO die de accreditatie voor de nieuwe licentie vormgeeft. Daarbij zal in z'n algemeenheid niet als zodanig naar de doelmatigheid worden gekeken, niet anders dan dat er vragen kunnen worden gesteld over een eventueel achterblijvende instroom of zelfs een instroom die nihil is.

Mogelijk dat de NVAO hiervan bericht doet en de overheid inlicht over wat qua instroom is geconstateerd en de argumenten die hiervoor door de opleiding zijn aangevoerd. Voor zover bekend heeft de overheid geen wettelijke middelen om de instelling te dwingen te stoppen met de desbetreffende variant.

De overheid kan dus wel bij een formele aanvraag een variant tegenhouden, maar als dezelfde argumenten van toepassing zijn op een bestaande situatie, is dat in principe niet meer mogelijk.

7 Van buiten een regio komen

Het kan zo zijn dat een instelling, ook van buiten een regio, op zich uitstekende argumenten heeft om aldaar met een bepaalde variant te starten en dit allemaal kan onderbouwen (ook met een didactisch model dan wel een vorm van maatwerk), maar dat een andere instelling dit kan blokkeren met een (slapende) licentie.

Uiteraard kan het ook de andere kant op werken. Een hogeschool van buiten een regio kan over een opleiding beschikken waarbij een variant door het werkveld in die regio wordt gewenst en dus gewaardeerd. Via overleg met de aanbieders aldaar op dit punt, zeker als ze ook die opleiding hebben maar niet voor de desbetreffende variant (aanbiedingsvorm), kunnen mogelijke problemen worden voorkomen.

Het hiermee akkoord gaan betekent echter wel dat de hogescholen in die regio de situatie die hiermee ontstaat respecteren. Dat houdt tevens in dat ze niet zonder verder overleg ook zelf met die variant gaan starten, door die simpelweg te laten registreren in het CROHO.

Wat overigens wel vervolgens met elkaar kan worden geregeld, is de doorstroom bij een Ad naar een Bachelor, als het draait om varianten van de Ad-opleiding – een punt om ook eens nader onder de loep te laten nemen.

8 Voorstel doelmatigheid per variant nader bekeken

Aan het begin van dit stuk is het voorstel gedaan om over te gaan op een nieuwe procedure, als volgt verwoord:

Als een instelling met een variant wil starten, van een nieuwe dan wel bestaande opleiding, dient deze altijd zelfstandig op de doelmatigheid te worden beoordeeld door de CDHO en de overheid.

Als dit voorstel wordt overgenomen door de wetgever, zijn twee situaties te onderscheiden.

1 Nieuwe aanvraag opleiding en de varianten

Een hogeschool wil een nieuwe opleiding in de markt gaan zetten en dient daarvoor een dossier bij de CDHO in te dienen. Conform de bestaande regeling moet worden aangegeven om welke varianten het gaat, met een onderbouwing voor elk ervan.

De CDHO brengt vervolgens per variant een advies uit, waarna – als in voorkomend geval de NVAO ernaar gekeken heeft – de overheid een positief dan wel negatief besluit per variant neemt. De hogeschool kan vervolgens alleen met de goedgekeurde variant(en) beginnen.

2 Uitbreiding aanbod varianten van een bestaande opleiding.

Een hogeschool beschikt over de licentie voor ieder geval een van de varianten van een bepaalde opleiding. In het geval de instelling met een variant wil starten waarvoor nog geen licentie is afgegeven, dient daarvoor een aanvraag bij de CDHO te worden ingediend. Dat geldt dus voor zowel eventueel eerder afgewezen varianten als varianten die niet eerder zijn beoordeeld.

9 Procedure nieuwe variant bij bestaande opleiding en het dossier (format)

Het voorstel behelst mede de situatie dat een hogeschool reeds beschikt over de licentie voor (tenminste) een variant van een bestaande en aangeboden opleiding. Op basis van de nu geldende wet- en regelgeving kan vanaf de toekenning ervan (en na een eventuele 'her-accreditatie') zonder verdere externe beoordeling of andere plichtplegingen direct met een andere variant worden begonnen. Dat kan door deze variant door te geven aan DUO en vervolgens te laten registreren in het CROHO.

Daarmee komt die variant ook vanzelf voor bekostiging door het rijk in aanmerking, zonder te kunnen bezien over het budget daarmee doelmatig wordt ingezet.

Als op basis van het voorstel dit 'automatisme' komt te vervallen, dient altijd de gang naar de CDHO te worden gemaakt, met een dossier waarin de onderbouwing van de aanvraag is terug te vinden. Het ligt voor de hand dat daarbij alleen wordt gekeken naar de criteria voor de onderbouwing die relevant zijn voor de variant op zich. De zaken die meer in het algemeen gelden voor 'een opleiding' kunnen daarbij buiten beschouwing worden gelaten. Dit houdt derhalve in dat er een aanvullend format voor deze beoordeling door OCW dient te worden ontwikkeld.

10 NVAO

Bij een reguliere aanvraag van een compleet nieuwe opleiding, voor de varianten die de hogeschool graag wil gaan starten, moet na de CDHO ook de NVAO dan wel simultaan een oordeel hierover geven. De NVAO beoordeelt de kwaliteit van een opleiding en van elke variant waarover de CDHO een positief advies heeft uitgebracht.

Bij een her-accreditatie van een opleiding door de NVAO wordt niet naar de doelmatigheid op zich gekeken, los van een eventuele constatering dat bijvoorbeeld het aantal studenten klein is. Mogelijk kan nog wel worden bezien of de instroom niet of nauwelijks aansluit bij eerdere verwachtingen die bij een aanvraag of in andere stukken zijn verwoord. Maar de NVAO-commissie kan niet voorstellen om de licentie voor die variant op basis daarvan te laten intrekken¹. Wel kan worden geconstateerd dat hiervoor de kwaliteit van de variant niet valt te garanderen, gelet op de benodigde voorzieningen.

Dit is van belang voor de huidige regeling, aangezien een hogeschool zonder meer met een extra variant kan en mag starten als er al een andere variant wordt aangeboden. Bij die her-accreditatie wordt door de NVAO wel als zodanig naar de kwaliteit per variant gekeken.

Er is een situatie denkbaar dat die nieuwe variant (pas) in de markt wordt gezet na de her-accreditatie van de bestaande varianten. Dat houdt in dat die nieuwe variant mogelijk voor een periode van maximaal zes jaren wordt aangeboden op basis van het hebben van een andere variant, zonder dat er een oordeel over de kwaliteit en de doelmatigheid kan worden geveld.²

Bij het voorstel dat nu wordt gedaan, kan de NVAO toch gewoon direct kijken naar de gewenste kwaliteit, mede gezien de sterker wordende differentiatie in het aanbod per variant en de dynamiek die de arbeidsmarkt kent. Het kan best zijn dat vanwege de planning voor de her-accreditatie van die eerdere variant ook die nieuwe variant al heel snel aan bod komt, maar dit is een situatie die voor lief dient te worden genomen. De procedures lopen wat dit betreft ook uiteen, aangezien bij een 'tussentijdse' aanvraag voor een variant (dus als deze niet gelijk oploopt met de accreditatie van de opleiding als zodanig), net als bij de CDHO een aangepaste beoordeling plaatsvindt, puur gericht op die variant op zich.

11 Drie varianten in een regio

In het verleden is bij de verdere invoering van de Ad-opleiding aangegeven dat er met het onderliggende programma kan worden ingespeeld op het eigen karakter ervan, vanwege een sterke

¹ De NVAO voert een her-accreditatie voor de opleiding als geheel uit, dus voor alle varianten samen. Indien een variant negatief wordt beoordeeld, betekent dit een negatief oordeel voor de opleiding als geheel, met alle consequenties van dien. De hogeschool zou dan kunnen besluiten met die specifieke variant te stoppen en vervolgens af te bouwen, in overleg met de overheid.

² Op de website van de NVAO staat dienaangaande het volgende:

Een opleiding mag lopende de accreditatietermijn van de geaccrediteerde variant (bijvoorbeeld voltijd) een nieuwe variant starten (bijvoorbeeld deeltijd, duaal). Bij voorkeur start de nieuwe variant halverwege de termijn van zes jaar zodat bij eerstvolgende accreditatiebeoordeling de nieuwe variant op basis van gerealiseerde kwaliteit (en zo mogelijk ook het gerealiseerd eindniveau) beoordeeld kan worden.

Een start van de nieuwe variant direct na of direct voor de accreditatiebeoordeling is niet wenselijk, omdat deze in dat geval te lang niet beoordeeld wordt, respectievelijk alleen als plan kan worden beoordeeld.

De opleiding laat de nieuwe variant voorafgaand aan de start registreren in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO), waardoor studenten in de nieuwe variant direct onderworpen zijn aan alle rechten en plichten die horen bij accreditatie, ook al heeft de variant op dat moment nog geen accreditatiebeoordeling ondergaan.

relevantie voor de arbeidsmarkt. Dat houdt in dat de drie varianten voor een Ad-opleiding er zich prima voor lenen om voor een eigen doelgroep een specifiek format te hebben qua vormgeving, invulling, pedagogisch-didactische benadering en het gebruik van allerlei onderwijskundige instrumenten. Die zaken dienen dan derhalve in een aanvraag voor een variant terug te komen.

Maar het betekent tevens dat in principe in een regio meerdere hogescholen ieder een bepaalde variant aanbieden, gelet op hun sterke punten en de eigenheid van een te hanteren format. Anders gezegd, er zijn in een regio drie varianten en drie hogescholen in het meest 'extreme' geval. Dat kunnen hogescholen in die betreffende regio zijn, maar ook van daarbuiten. Zeker in een dichtbevolkte regio met veel verschillende soorten bedrijfsactiviteiten is dat een optie.

Daarnaast moeten er wel afspraken worden gemaakt over het voorkomen van getouwtrek om het aanbod en daaruit voortvloeiende chaos. Onder de huidige regeling is het bijvoorbeeld mogelijk dat hogeschool A de variant voltijd aanbiedt, en hogeschool B de deeltijdse insteek voor zijn rekening neemt. Als de voltijd goed loopt, kan B simpelweg nu ook daarmee starten. En omgekeerd mag A ook met deeltijdse opleidingen de markt opgaan.

Met het voorstel dat nu wordt gedaan, kan de CDHO zelf als onafhankelijke partij kijken naar het totale aanbod en op basis daarvan een advies uitbrengen aan de overheid om geen twee dezelfde varianten toe te staan om verspilling van geld tegen te gaan. Tenzij, en dat is aan de hogescholen, er sprake is van duidelijk uiteenlopende concepten en als daarmee voldoende studenten zijn te trekken voor een flink aantal jaren.

Een ander scenario voor een optie is, gelet op het voorstel, is dat op voorhand hogescholen die in een regio al bezig zijn resp. daartoe plannen hebben, met elkaar afspraken maken over de verdere uitrol van varianten. In de huidige regeling past dit zonder meer en dat zou ook een prima aanpak zijn – en heel handig voor de CDHO.

Maar denk eens aan de situatie dat hogeschool A de voltijdse variant aanbiedt en hogeschool B van plan is een aanvraag bij de CDHO in te dienen voor een deeltijdse variant (zijnde een nieuwe opleiding voor B), dan wordt dit formeel op de website van de CDHO vermeld. Hogeschool A kan vervolgens snel reageren en doorgeven aan DUO dat men ook meteen met deeltijd wil starten – en daarvan simpelweg de CDHO op de hoogte gaan stellen, met alle consequenties van dien. Zeker als instelling B van buiten de regio komt, kan de CDHO in een spagaat terechtkomen. Bovendien vraagt een aanpassing in het CROHO veel minder tijd dan de procedure die de aanvraag via de CDHO, NVAO en OCW moet doorlopen.

Met het voorstel van nu moet hogeschool A een dossier indienen. Ook dan nog kunnen er op een bepaald moment twee aanvragen voor dezelfde variant van een opleiding op tafel liggen, maar daarbij kan de CDHO een meer afgewogen besluit nemen. Mogelijk zijn er termijnen af te spreken voor een aanvraag, maar dat is nader te onderzoeken.

Als de verschillen relatief klein zijn in de onderbouwing, ligt het voor de hand niet beide aanvragen van een positief advies te voorzien. Daarom eigenlijk de aanbeveling om binnen het hbo afspraken te maken over afstemming en goed overleg op dit punt.

Maar als er een aanvraag voor een nieuwe variant wordt ingediend, kan op basis van een aanvullend criterium worden gesteld dat een uitbreiding aan varianten alleen kan plaatsvinden na een actieve raadpleging van andere instellingen die eveneens over een of meer varianten van die opleiding beschikken en waartoe die variant niet behoort.

Het houdt tevens in dat in het geval in een regio een bepaalde variant wel reeds bestaat, er nog wel een aanvraag kan worden gedaan, maar dat duidelijk moet worden dat er extra argumenten dienen te zijn om als CDHO tot een positief advies te kunnen komen.

12 De huidige regeling onder de loep

Na bovenstaande behandeling van het voorstel, wordt hier gekeken naar de bron van het thema. Dat alles vloeit voort uit de volgende passage in de huidige regeling:

Mutaties die (nagenoeg) geen invloed hebben op dit geheel, kunnen vrij doorgevoerd worden door de instelling. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om mutaties als de uitbreiding van een bestaande opleiding met een nieuwe opleidingsvorm (voltijds, deeltijd of duaal).

Het nader inzoomen op de regeling heeft te maken met het gebruik van de zinsnede: 'Mutaties die (nagenoeg) geen invloed hebben'. Dat is in duidelijke tegenspraak met de volgende aspecten van de wet- en regelgeving:

- De WHW kent voor een opleiding drie mogelijke varianten, die verder in de gehele wet worden onderscheiden als 'verschillende opleidingen' en daarmee op veel heel punten een eigen uitwerking bij allerlei zaken krijgen. Dat kan als problematisch worden gezien. Ze worden in de praktijk allemaal op een eigen plaats neergezet en vanuit een specifieke invalshoek benadert.
- Bij de CDHO moet de aanvraag voor een nieuwe opleiding worden ingediend per variant.
- Een advies en vervolgens een besluit van de overheid kan leiden tot afwijkende situaties voor de varianten.

Zie:

Artikel 6.2, derde lid van de WHW geeft de Minister de mogelijkheid om de instemming te beperken onder een bepaalde voorwaarde. Een voorbeeld hiervan is het verzorgen van een voltijdse, deeltijdse of duale opleiding.

- De NVAO beoordeelt altijd opleidingen per variant, zodanig dat de kwaliteit per variant is vast te stellen.
- Voltijd en duaal kennen gelijke regelingen. Deeltijd kan daar buiten vallen zoals met de zaken die vallen onder het leenstelsel.
- Deeltijd kent een eigen aanpak voor aspecten als het studieadvies.
- De overheid kan actie ondernemen bij een aanvraag waarbij voltijd en deeltijd zijn betrokken. Dat kan alleen als er voldoende onderscheid is te maken qua onderbouwing, dus dat de effecten op het gehele stelsel merkbaar zijn.

Zie:

Indien een positief besluit wordt genomen voor een opleiding waar in eerste instantie voornamelijk behoefte zal zijn aan opscholing van zittende personeel (en niet zozeer aan nieuwe instroom), zal dit besluit in de regel beperkt worden tot deeltijd. Als de arbeidsmarktbehoefte zich in de toekomst uitbreidt naar nieuwe instroom, kan de instelling te zijner tijd een aanvraag doen voor de voltijd-variant.

13 Meer in detail een aantal aspecten en voorstellen nagelopen

Op basis van eerdere gesprekken met een aantal betrokkenen en de vragen die werden gesteld, zijn bepaalde zaken tijdens de behandeling van het thema onder de loep genomen.

- In het algemeen: Is het gewoon beter om altijd voor de start van een variant van een opleiding de toestemming te hebben van de overheid, dus dat de CDHO altijd naar een aanvraag kijkt?

Alles afwegende is dat wel het handigste – en misschien ook wel zo eerlijk. Bij een nieuwe aanvraag moet elke variant worden onderbouwd, terwijl een hogeschool die dit 'omzeilt' met een van de varianten aan te gaan bieden, verdere uitbreiding zonder meer kan realiseren. De doelmatigheid komt later niet als zodanig aan de orde, ook niet bij een her-accreditatie.

Er wordt voorkomen dat dezelfde varianten worden uitgerold zonder daarop invloed te hebben. Hogeschool A heeft voltijd, B heeft deeltijd... en na een jaar kan A deeltijd en B voltijd zonder meer gaan aanbieden. Dat is niet doelmatig.

Ook kan dan in een regio meer naar een aanbod van een hogeschool van buiten de regio worden gekeken, als deze als eerste een bepaalde variant daarvoor aanvraagt. Blokkeren ervan door snel te stellen dat men ook daarmee als regionale hogeschool wil beginnen, kan niet meer. Wie het eerste het gat in de markt ziet, kan aan de slag...

- In het verlengde daarvan: Kan bij de latere uitbreiding met een variant een beperkte toetsing plaatsvinden?

Dat klinkt logisch. Er draait al een variant (of twee varianten) van een opleiding, dus in allerlei opzichten is er al voorzien in bepaalde zaken. Er zal een aanvullende toetsing mogelijk zijn, kijkend naar die specifieke variant. Dit geldt dan zowel voor de CDHO als de NVAO.

Bij een latere her-accreditatie kan de NVAO alle varianten op dezelfde wijze onder de loep nemen, dus allemaal op een gelijkwaardige wijze.

- En: Als een hogeschool een aanvraag voor meerdere varianten doet, kan men dan voor een van de varianten (die men het belangrijkste vindt, bijvoorbeeld voltijd) een uitgebreide aanvraag doen en voor de andere variant(en) daarbij zorgen voor een aanvulling?

Dat lijkt wel aantrekkelijk. Maar voor alle varianten zijn er criteria en aspecten die gelijkwaardig moeten worden onderbouwd. Dat staat nu als zodanig in de regeling. Ook is niet aan te geven wat 'de belangrijkste variant' is, en stel dat juist die geen positief advies krijgt.

- Kan er in dat geval voor de 'andere' varianten een jaar of twee jaren na de start een korte audit zijn, aanvullend op de eerdere marginale aanvraag?

Ja, dat is wellicht ook een idee. Maar het is beter om elke variant altijd als die door een hogeschool in de markt wil worden gezet, een eigen beoordeling te geven. Als men dus al een variant in de aanbieding heeft, kan het gaan om een aanvullende beoordeling.

- Moet men meer werk maken van het mogelijk maken dat in een regio verschillende aanbieders zijn voor de verschillende varianten, ook als een hogeschool van buiten een regio komt – zeker voor Ad-opleidingen?

In principe moet het mogelijk zijn om in een regio voor drie Ad-varianten te werken met drie hogescholen. Die kunnen van binnen dan wel buiten de regio komen. In dat laatste geval moet duidelijk zijn dat een hogeschool in de regio, zeker als men wel beschikt over de verwante Bachelor, verklaart dat men niet met die variant van de Ad zal gaan starten.

Uiteraard moet die hogeschool van buiten de regio aan kunnen tonen dat ze aldaar dezelfde dienstverlening kunnen bieden als in de eigen vestigingsplaats(en).

Het idee is dan wel dat in een regio van een bepaalde Ad-variant geen twee aanbieders moeten zijn, in principe. De uitzondering daarop is dat de onderwijsconcepten erg sterk van elkaar verschillen, net als de doelgroepen. Het kan gaan om klassikaal onderwijs versus een aanpak met gebruik van digitale instrumenten en/of praktisch ingestoken onderwijseenheden.

Omgekeerd kan bijvoorbeeld voor deeltijdse en vooral duale opleidingen de wens van het werkveld aanleiding zijn om een keuze voor een bepaalde aanbieder te maken. Het onderwijsconcept is dan leidend en dan is het doelmatig om een hogeschool te kiezen die daarvoor kan zorgen, ook als die instelling van buiten een regio komt.

Hierbij kan uiteraard ook de rol van een mbo-instelling worden gezien. De variant kan worden verzorgd vanuit een mbo-locatie. Daarvoor bestaan dus ook in wettelijke zin mogelijkheden, juist omdat de mbo-locatie dichtbij de doelgroepen kan zitten en de hbo-locatie juist wat verderaf. Dan gaat het ook over mogelijkheden die als gevolg daarvan niet haalbaar zijn op de hbo-locatie en wel op de regionale mbo-locatie.

- Moet er nog eens goed worden gekeken naar het onderbouwen van een aanvraag op basis van 'opscholing' bij deeltijd, aangezien er dan ook sprake van opwaartse dynamiek is en plekken kunnen vrijkomen voor jongeren?

Dat is een bijzonder aspect van de regeling. Het is mogelijk dat de CDHO bij een aanvraag voor een nieuwe Ad-opleiding met als varianten voltijd en deeltijd, de onderbouwing van deeltijd beschouwt als een vorm van het aanbieden van opscholing. Dat wil zeggen dat bepaalde groepen werknemers de Ad gebruiken om een aanvullende scholing te volgen omdat de functies en beroepen dit vereisen, dus dat mbo-4 (of havo) niet meer volstaat en een Ad nodig is. Dat zou inhouden dat de werkplekken op niveau 4 uit het zicht verdwijnen, en bijvoorbeeld mbo-4-afgestudeerden dat type werk niet meer krijgen aangeboden. In dat geval kunnen ook voltijdse varianten van de Ad worden toegestaan.

Een ander geval is de verschuiving van de Ad naar de Bachelor. Of van 4 naar de Bachelor.

- Hoe om te gaan met duale opleidingen, gelet op de standpunten voor deeltijd?

In het afgelopen jaar is, onder meer door de NVAO en de Inspectie, gewezen op verschuivingen van duaal naar deeltijd en omgekeerd. Het is niet altijd meer duidelijk op basis waarvan een hogeschool een duale dan wel deeltijdse opleiding aanbiedt. Men stelt voorwaarden aan deeltijd die wettelijk niet te verantwoorden zijn, terwijl bij duaal ook deeltijdse werkplekken worden gevraagd. Het voorstel is om in de komende tijd hier verder te gaan kijken, als overheid, mede omdat het raakt aan het gehele stelsel. In dat geval zal ook de CDHO hiermee te maken krijgen.

- Kan de doelmatigheid ook gebaseerd zijn op bedrijfsopleidingen die aan 5 zijn gekoppeld?

Er kunnen op niveau 5 allerlei bedrijfsopleidingen zijn die worden gekoppeld aan het NLQF, het Nederlandse kwalificatie-raamwerk. Een Ad-opleiding kan zijn opgebouwd uit eenheden, ook van een bepaalde omvang, die op zich als een bedrijfsopleiding zijn te zien. Door naar die situatie te verwijzen, kan worden gesteld dat er een noodzaak is voor de Ad. Maar aan de andere kant is dan de vraag of er dan wel een Ad moet zijn, bekostigd door de overheid, dus dat het aanbieden voor een bekostigde hogeschool wel doelmatig is.

- Wat zijn onderscheidende criteria voor de onderbouwing van voltijd, deeltijd en duaal?

Een goede vraag, maar niet zo even te beantwoorden. Het is mogelijk om hierover een keer een conferentie te organiseren. Of dat de discussie rond de varianten (denkend aan het gebruik van leeruitkomsten) wordt afgewacht.

- Kan de doelmatigheid in bepaalde gevallen worden gekoppeld aan een tijdelijke toekenning, met na 3 jaren een aanvullende audit?

Misschien helemaal niet zo'n rare gedachte. Als de CDHO en de overheid twijfelt aan de doelmatigheid, bijvoorbeeld bij deeltijd en duaal, zou de afspraak kunnen worden gemaakt om eerst een en ander uit te proberen. Of dat de opleiding en de variant eerst onbekostigd wordt aangeboden alvorens te bezien of er rijksbekostiging nodig is.

- In hoeverre spelen signalen van alumni en het werkveld over de inzetbaarheid van afgestudeerden (dus al minimaal 4 dan wel 6 jaren na de start) een rol bij het kunnen besluiten om de licentie op basis van te weinig doelmatigheid te kunnen intrekken?

Een tijd geleden is door de studentenorganisaties aangegeven dat de overheid een opleiding dan wel variant moet kunnen sluiten resp. de bekostiging moet gaan onthouden, als blijkt dat de afgestudeerden geen werk kunnen vinden. Of dat de opleiding moet worden aangepast. Op zichzelf een optie, maar de vraag is of de dynamiek in het werkveld een dergelijke actie rechtvaardigt. Wel kan men als overheid 'eisen' dat opleidingen zich aanpassen aan de vraag vanuit de arbeidsmarkt naar afgestudeerden.

Overigens zijn er ook mensen die vraagetekens plaatsen bij de groot blijvende hoeveelheid aanvragen voor nieuwe opleidingen: kan dit ook niet binnen het bestaande aanbod?

- In hoeverre wordt gekeken naar de doelmatigheid van bestaande opleidingen die kennelijk over veel afstudeerrichtingen beschikken (en deze steeds aanpassen en aanvullen)?

Ook een interessant punt, dus is elke afstudeerrichting op zich wel doelmatig? Zolang het niet gaat om 'hype-richtingen' kan het ook zorgen voor snelle aanpassingen richting de arbeidsmarkt.

14 Ad en Bachelor

Het gaat in dit rapportje over de doelmatigheid, de regeling daarvoor en het bezien van de wijze waarop met de varianten wordt omgegaan. We kijken in deze paragraaf nog even apart naar Ad-opleidingen, mede omdat er voor de Bachelor al een hele geschiedenis bestaat en met de Ad nog wat andere invalshoeken kunnen worden gekozen. Maar de aanbevelingen gelden uiteindelijk gewoon voor alle opleidingen, hoe dan ook.

De doelmatigheid van de Ad wordt zelfstandig beoordeeld. Toch is dit in bepaalde opzichten opmerkelijk, bijvoorbeeld als er helemaal dat niet wordt gekeken naar de inhoudelijk verwante bachelor.

We hebben nu te maken met parallelle leerwegen, beide leidend tot de bachelorgraad. Ze kunnen in principe beide in vier jaar worden doorlopen. Dus zou er over en weer rekening moeten worden gehouden met de kans op werk, na het afstuderen. Via de Ad dus niet alleen voor de Ad zelf, maar ook voor de Bachelor als deze wordt gedaan via de Ad.

Overigens moet er nadrukkelijk worden gepleit voor het apart kijken naar de doelmatigheid omdat naar alle waarschijnlijkheid twee verschillende type afstudeerders bij de bacheloropleiding gaan ontstaan.

Ook zullen degenen die na de Ad gaan werken en dan een keer een Bachelor gaan doen, geen concurrent van de 'jonge Bachelors' meer zijn.

Tevens zullen veel Ad'ers straks de Bachelor doen in een private setting, naast het werk en bekostigd door het bedrijf, dus dan is de vraag hoe die beweging dan nog is mee te nemen in de doelmatigheidsdoelstellingen...

(Dit geldt overigens ook voor de numerus fixus. Deze kunnen los van elkaar voor de Bachelor en Ad worden vastgesteld. Maar bij inhoudelijk verwante leerlijnen kunnen Ad'ers doorgaan voor de bachelor-graad en deze ook nominaal in vier jaren behalen. Daarmee kunnen deze afgestudeerden met elkaar concurreren...)