

2018/005



ONTVANGEN 12 FEB. 2019

Dienst Uitvoering Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 30205 2500 GE Den Haag

Hogeschool Utrecht
College van Bestuur
Postbus 14007
3508 SB UTRECHT

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

www.duo.nl/zakelijk/oneens-met-duo

Datum **11 FEB. 2019**
Betreft Beslissing op bezwaar

Onze referentie
DUO/BNB-2019/680M

Uw referentie

Zaaknummer
BC180213

Geacht bestuur,

Bij brief van 12 januari 2018, door de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO) ontvangen op 15 januari 2018, hebt u mij het voornemen voorgelegd om de hbo-bacheloropleiding Innovation in urban society (hierna: IUS) als bekostigde opleiding (voltijd en deeltijd) te verzorgen in de gemeente Utrecht.

Bij brief van 14 maart 2018 heb ik besloten niet in te stemmen met uw voornemen om de hbo-bacheloropleiding IUS als bekostigde opleiding te verzorgen in Utrecht.

Bij brief van 25 april 2018, nader gemotiveerd bij brief van 6 juni 2018, hebt u bezwaar gemaakt tegen dit besluit.

Op 17 juli 2018 hebt u uw bezwaren mondeling toegelicht. Tijdens de hoorzitting waren de heren Mooij, Cornelissen en De Bruijn aanwezig.

Op 24 oktober 2018 heb ik de CDHO om een nadere toelichting op het advies gevraagd.

Op 5 november 2018 heb ik de nadere toelichting van de CDHO ontvangen.

Bij mail van 21 december 2018 heb ik uw reactie op de nadere toelichting van de CDHO ontvangen.

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Besluit

Ik verklaar uw bezwaarschrift ongegrond. Alles samengenomen, zie ik in uw bezwaren geen aanleiding om mijn besluit van 14 maart 2018 te herzien. Mede gezien de nadere toelichting van de CDHO van 5 november 2018, constateer ik dat het advies van de CDHO zorgvuldig tot stand is gekomen en dat hetgeen de CDHO heeft overwogen omtrent de macrodoelmatigheid van de voorgenomen hbo-bacheloropleiding IUS voldoende gemotiveerd en inhoudelijk concludent is. Ik heb ter motivering van mijn besluit terecht naar dit advies verwezen.

Voor de onderbouwing van dit besluit verwijs ik u naar de onderstaande overwegingen.

Samenvatting van uw bezwaren

In uw bezwaarschrift, op de hoorzitting en in uw reactie van 21 december 2018 hebt u het volgende aangevoerd.

1. Onjuiste interpretatie van de beroepscomponent van de opleiding

De opleiding IUS leidt volgens u op voor het nieuwe beroep van professional innovator. Kenmerkend voor het beroepsprofiel van de professional innovator is dat het een regisseur is gericht op het realiseren van innovatieve en duurzame oplossingen voor complexe, grens-, discipline- en sector overstijgende vraagstukken.

De leerresultaten van de opleiding zijn gebaseerd op dit beroepsprofiel. U hebt deze leerresultaten vervolgens uitgewerkt in kerntaken, competenties en een Body of Knowledge en Skills.

Volgens u legt de CDHO in haar redenering de nadruk op louter de (generieke) competenties van de opleiding en gaat voorbij aan de kerntaken van de Body of Knowledge en Skills in het profiel, waarin de nieuwe opleiding juist haar beroepsinhoudelijke identiteit tot uitdrukking brengt.

Naar uw oordeel gaat de CDHO voorbij aan twee zaken, namelijk ten eerste dat professional innovators vooral cross-sectoraal en discipline- en sector overstijgend kunnen werken. En ten tweede dat dit geen vaardighedenopleiding betreft met louter soft skills, maar een beroepsopleiding met een stevige kenniscomponent, namelijk op het terrein van innovatie. U vindt dat innovatie op zichzelf een vak is, terwijl de CDHO innovatie - volgens u - beschouwt als een vaardigheid die kan worden ingezet als deze stoelt op vakinhoudelijke kennis. U weet niet op welke bronnen uit de actuele innovatieliteratuur of anderszins deze eigen beschouwing van de CDHO gebaseerd is. Naar uw oordeel hebt u in uw aanvraagdossier en nader toegelicht in uw bezwaarschrift en op de hoorzitting, gestaafd door meerdere bronnen, onderbouwd dat er een nieuw en eigenstandig beroep ontstaat van professional innovator. Er is daarom volgens u sprake van een motiveringsgebrek.

2. Onjuiste interpretatie van de gepersonaliseerde leerweg

U bent van mening dat voor het vaststellen of er ruimte is in het landelijke opleidingsaanbod het beroepsprofiel het enige bepalende is en dat een al dan niet gepersonaliseerd leerwegconcept hierbij geen rol mag spelen.

3. Onjuiste waardering van de arbeidsmarktbehoefte

De CDHO verwijst volgens u ten onrechte naar het feit dat andere opleidingen ook in de arbeidsmarktbehoefte zouden voorzien en dat er dus geen ruimte zou zijn in het opleidingsaanbod. Welke opleidingen dat dan concreet zijn en op welke gronden wordt door de CDHO niet gespecificeerd. Volgens u wordt door de CDHO evenmin toegelicht en onderbouwd op welk arbeidsmarktonderzoek de CDHO haar conclusie baseert over het volgens haar slechte arbeidsmarktperspectief van afgestudeerden van de opleiding IUS.

Het ging bij het arbeidsmarktonderzoek dan ook om beroepen gerelateerd aan complexe, samengestelde vraagstukken en daaraan gerelateerde functies waarin de toegevoegde waarde van interdisciplinair en sector overstijgende professional innovators centraal stonden en waarin de bekende beroepen, volgens u, juist niet konden voorzien.

Tot slot wijst u hier op de formeel onjuiste grondslag van deze uitspraak. Onder criterium b dient zelfstandig te worden beoordeeld of er sprake is van een arbeidsmarktbehoefte en dit staat los van de vraag of er ruimte is voor de opleiding.

In uw reactie van 21 december 2018 geeft u aan dat het Hobéon-onderzoek kwalitatief en verkennend was opgezet en dat het bedoeld was om het juiste profiel op te stellen om daar vervolgens het kwantitatieve, validerende onderzoek mee uit te kunnen voeren.

4. Onterechte ketenredenering inzake de ruimte in het landelijke hbo-bachelor aanbod

Aangezien de CDHO de arbeidsmarktbehoefte, naar uw mening, op niet houdbare gronden heeft verworpen en zowel formeel als materieel ten onrechte het argument van de gepersonaliseerde leerweg verbindt, vervalt daarmee ten principale de basis voor haar negatieve advies over criterium c en moet dit positief beoordeeld worden.

Wettelijk kader

Artikel 6.2 van de WHW en de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2014 vormen het kader op grond waarvan het bestreden besluit is genomen.

Op grond van artikel 6 van de Beleidsregel stem ik in met een voornemen tot het verzorgen van een nieuwe opleiding indien het instellingsbestuur heeft aangetoond:

- a. dat er een noodzaak is voor een nieuwe opleiding; en
- 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.

De artikelen 7 t/m 11 van de Beleidsregel bevatten een nadere uitwerking van de wijze waarop ik de in artikel 6 genoemde criteria beoordeel. Voor de onderhavige casus is in het bijzonder van belang hetgeen in artikel 11 van de Beleidsregel is bepaald over de wijze van beoordeling van de ruimte voor de opleiding in het landelijk onderwijsaanbod.

Op 26 juni 2018 is de Regeling macrodoelmatigheid hoger onderwijs (hierna: de Regeling) in werking getreden, onder gelijktijdige intrekking van voormelde beleidsregel. Op grond van artikel 14 van de Regeling wordt een aanvraag die vóór de inwerkingtreding van deze regeling is ingediend, alsmede een bezwaarschrift tegen een besluit op dat voornemen, overeenkomstig de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2014 afgehandeld, tenzij toepassing van deze regeling tot een voor de aanvrager gunstiger uitkomst leidt.

U hebt in dit verband een beroep gedaan op het feit dat instellingen in de Regeling meer ruimte krijgen voor een kwalitatieve onderbouwing van de arbeidsmarktbehoefte.

Op pagina 7 van bijlage 1 bij de Regeling is inderdaad opgemerkt dat er meer ruimte is voor een kwalitatieve argumentatie in die gevallen dat de instelling aantoonbaar dat een kwantitatieve onderbouwing geen compleet beeld geeft of als er geen cijfers voorhanden zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn voor opleidingen die opleiden voor sectoren of beroepen die sterk in ontwikkeling zijn of nog niet bestaan. Met name bij innovatieve of cross-over opleidingen zijn er immers vaak onvoldoende cijfers voorhanden, omdat het om een ander soort opleiding gaat dan we tot nu toe gewend zijn of een beroep dat nog niet bestaat. Het is logisch om voor opleidingen die breed opleiden meer ruimte te bieden voor kwalitatieve argumenten rondom de arbeidsmarktbehoefte, dan voor opleidingen die opleiden voor specifieke beroepen. Een instelling kan hierbij bijvoorbeeld gebruik maken van analyses over trends en ontwikkelingen in de samenleving die maken dat in de toekomst naar verwachting aan bepaalde opleidingen en beroepen behoefte zal zijn, zoals demografische trends

(vergrijzing, etc.), trends op gebied van bijvoorbeeld digitalisering, trends in specifieke sectoren (bijvoorbeeld op gebied van zorg, veiligheid, onderwijs), aangekondigd overheidsbeleid leidend tot een grotere arbeidsmarktbehoefte in een bepaalde sector, etc.

Overigens is in dit verband uitdrukkelijk opgemerkt dat het bieden van meer ruimte voor een kwalitatieve onderbouwing, geen vrijbrief is om met een minder goede onderbouwing te komen. Het staat buiten kijf dat een instelling die een aanvraag doet voor een nieuwe opleiding, in staat moet zijn om nut en noodzaak van die opleiding overtuigend te onderbouwen.

Ook op pagina 8 van bijlage 1 bij de Regeling is nog opgemerkt dat voor de hbo-bacheloropleiding geldt dat de arbeidsmarktbehoefte duidelijk aantoonbaar is en dat de opleiding opleidt voor te benoemen beroepen of in ieder geval duidelijk omschreven arbeidsmarktsectoren. Dit geldt ook als het gaat om innovatieve of cross-over opleidingen. De instelling geeft de arbeidsmarktperspectieven aan voor deze beroepen en sectoren. Een hbo-bachelor kan breed van aard zijn, maar het moet duidelijk beargumenteerd worden wat nut en noodzaak is van de breedte van de opleiding, waartoe de opleiding opleidt, wat studenten hiermee kunnen en wat hun arbeidsmarktperspectieven daarmee zijn (ook ten opzichte van meer specifieke beroepsopleidingen) en wat de breedte van de opleiding hieraan bijdraagt.

Overwegingen

Aan de orde is de vraag of ik terecht het advies van de CDHO ten grondslag heb gelegd aan mijn besluit.

In haar advies komt de CDHO tot de conclusie dat de voorgenomen opleiding IUS niet doelmatig is omdat deze niet voldoet aan de criteria b en c van de Beleidsregel. De negatieve beoordeling van zowel criterium b als criterium c komt in de kern neer op de conclusie dat de arbeidsmarktbehoefte aan afgestudeerden van de opleiding IUS volgens de CDHO niet is aangetoond. Dit geldt niet alleen voor de door u geleverde kwantitatieve onderbouwing, maar – blijkens de nadere toelichting van de CDHO van 5 november 2018 – ook voor de kwalitatieve onderbouwing van uw aanvraag, zodat volgens de commissie, ook in het licht van de Regeling en de ruimte die daarin is geboden voor een kwalitatieve argumentatie, geen aanleiding is voor een positief oordeel over de macrodoelmatigheid van uw voornemen.

Ik deel de analyse van de CDHO, zoals vervat in haar advies van 22 februari 2018 en de nadere toelichting van 5 november 2018. Hierover merk ik het volgende op. U betoogt dat sprake is van een opleiding tot een eigenstandig nieuw beroep van professional innovator, waarbij de beoefenaar geen specifieke vakinhoudelijke achtergrond (d.w.z. specifieke specialistische vakkennis in het kader van een bestaand beroep) nodig heeft, maar juist optreedt als bemiddelaar/regisseur tussen disciplines en branches om zo tot innovatieve, branch- of vakoverstijgende oplossingen te komen. U bent van oordeel dat het door Yacht uitgevoerde arbeidsmarktonderzoek aantoont dat er behoefte bestaat aan afgestudeerden van de opleiding IUS. Yacht heeft onderzocht of een relevante combinatie van generieke en specifieke kenmerken van het beroep professional innovator voorkomen in 5 miljoen vacatures.

De CDHO merkt over het onderzoek van Yacht op dat de genoemde generieke en specifieke competenties van de professional innovator bij veel beroepsgroepen relevant zijn. De commissie is van oordeel dat indien een vacature een aantal van deze kenmerken bevat, dit niet zonder meer betekent dat een afgestudeerde van de Bachelor IUS ook in aanmerking zou kunnen komen voor deze vacature. Het is immers onduidelijk of en zo ja welke *specifieke* kenmerken in de gescreende vacatures voorkomen. De CDHO doelt daarbij in het bijzonder op de door werkgevers gevraagde vakinhoudelijke kennis. Dit aspect is volgens de commissie onvoldoende betrokken in de vacatureanalyse van Yacht. Zo kan een bepaalde vacature door Yacht wel passend worden geacht omdat deze aansluit op de door

Yacht geselecteerde vaardigheden, maar op het moment dat daarin eveneens vakinhoudelijke kennis van het betreffende beroep wordt gevraagd, komt een afgestudeerde van de bachelor IUS niet voor deze vacature in aanmerking, aldus de CDHO. Zij is daarbij van mening dat u eraan voorbijgaat dat bij al die beroepsgroepen en voorbeeldvacatures die u hebt aangeleverd duidelijke specialistische disciplines worden genoemd; soms één, soms combinaties van meerdere. De CDHO heeft zich om die reden op het standpunt gesteld dat u niet hebt aangetoond dat er een arbeidsmarktbehoefte bestaat aan innovatie professionals zonder vakinhoudelijke achtergrond, dat wil zeggen zonder specifieke specialistische kennis in het kader van een bestaand beroep.

De door u bij uw aanvraag en uw brief van 20 december 2018 gevoegde voorbeeld vacatureteksten bevestigen mijns inziens de opvatting van de CDHO. Uit de vacatures blijkt dat de gevraagde innovatieve vaardigheden nog altijd zijn ingebed in een concrete behoefte van het werkveld aan specifieke vakinhoudelijke kennis.

Zo ziet Yacht in de vacature Creative product owner bij Aiden een match met het profiel van de professional innovator op het punt van "digitale transformatie, product perspectief, goed in veel verschillende dingen" (tabel op p. 2 van uw brief van 20 december 2018), terwijl uit de betreffende vacaturetekst ook blijkt dat de betreffende medewerker zich zal gaan bezig houden met het uitdenken van nieuwe features, het meeschrijven van functionele ontwerpen en het uitvoeren van acceptatietests en releases, waarbij een "gedegen kennis van de techniek" wordt gevraagd.

Ook de Product Owner Digital bij De Volksbank ontwikkelt voortdurend nieuwe features binnen digitale omgevingen. Blijkens de vacature is ruime ervaring en expertise vereist op het vlak van "digital en customer experience".

Uit de vacature van OmnipLabs (gevoegd bij uw aanvraag) blijkt dat het bedrijf op zoek is naar een "technische R&D'er" met onder meer kennis van bouw- en wooninnovatie en ontwerp- en constructiemanagement.

Bij de Regisseur energietransitie en circulaire economie (vacature van de Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland) is specifieke kennis van biobased chemie en de Rotterdamse haven een pré. Ook uit de andere vacatureteksten blijkt dat specialistische kennis op het vlak van techniek en ICT zeer gewenst zo niet onmisbaar is.

Ik zie met name één belangrijk aspect van het door u geschetste profiel van de professional innovator niet terug in deze vacatureteksten, namelijk die van regisseur die niet is ingekaderd binnen sectorspecifieke disciplines, maar die cross-sectoraal en discipline- en sectoroverstijgend werkt aan innovatieve oplossingen voor complexe, grensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken (dit element speelt m.i. ook een tamelijk bescheiden rol in het profiel dat is genoemd in het rapport van Hobéon¹). De door u meegestuurde vacatures zien vooral op het innoveren bij commerciële bedrijven, waarbij – naast vaardigheden op het vlak van communicatie, creativiteit en innovatie – ervaring met en kennis van (meestal) ICT en techniek wordt gevraagd. Ik acht het dan ook alleszins aannemelijk dat, zoals ook de CDHO opmerkt in haar advies, voor de 700 door Yacht gevonden vacatures vele andere kandidaten geschikt zijn die beschikken over specifieke vakkennis en beroepsvaardigheden.

Uw argument dat de opleiding IUS evenzeer een beroepsopleiding is met een stevige kenniscomponent op het gebied van innovatie, laat onverlet dat de CDHO terecht een kritische kanttekening plaatst bij de vraag of afgestudeerden van deze opleiding op de arbeidsmarkt kunnen concurreren met afgestudeerden van

¹ Zie p. 8 van het Hobéon-rapport: "Professionals die kennis van zaken hebben en daarnaast vaardigheden hebben als initiatief tonen, interdisciplinair kunnen werken, goed kunnen samenwerken, digitaal vaardig zijn, (creatieve) oplossingen kunnen bedenken en realiseren voor complexe vraagstukken."

andere beroepsopleidingen die over een specialistische vakinhoudelijke kennis beschikken, zoals op het vlak van ICT en techniek. Daargelaten de vraag of innovatie een vaardigheid is die alleen kan worden ingezet als deze stoelt op vakinhoudelijke kennis, constateer ik dat uit het onderzoek van Yacht niet het overtuigende beeld naar voren komt dat er op dit moment behoefte bestaat aan afgestudeerden met het door u geschetste profiel van professional innovator. De voorbeeldvacatures laten zien dat vooralsnog vooral behoefte bestaat aan afgestudeerden die naast vaardigheden op het vlak van innovatie, beschikken over specifieke vakinhoudelijke kennis die blijkens de voorbeeldvacatures verlangd wordt. Ik deel dan ook de conclusie van de CDHO dat op basis van de door u geleverde kwantitatieve gegevens de arbeidsmarktbehoefte niet is aangetoond. Naar mijn oordeel is van een motiveringsgebrek op dit punt dan ook geen sprake.

Ook in kwalitatief opzicht acht ik de arbeidsmarktbehoefte aan professional innovators niet aangetoond. Ik verwijs naar hetgeen de CDHO onder punt 3 van de nadere toelichting van 5 november 2018 heeft opgemerkt over het document "Oriënterende gesprekken HU Professional College" uit 2016 en het onderzoek van Hobéon van juni 2017. Ik onderschrijf het standpunt van de CDHO dat deze documenten geen afdoende kwalitatieve onderbouwing geven van de arbeidsmarktbehoefte. In uw reactie van 20 december 2018 merkt u ook zelf op dat het onderzoek van Hobéon niet bedoeld was om een concrete arbeidsmarktbehoefte aan afgestudeerden van de opleiding IUS te onderbouwen, maar dat dit onderzoek was bedoeld om een door het werkveld gedragen profiel van het beroep van professional innovator op te stellen. Gelet hierop, behoeft dit onderdeel geen verdere bespreking. U hebt verder aangevoerd dat de CDHO ten onrechte geen conclusies verbindt aan haar herziene standpunt over de gepersonaliseerde leerweg, terwijl dit een belangrijke rol speelde bij haar advies. De CDHO merkt hierover in haar toelichting van 5 november 2018 op dat haar bijgestelde oordeel op dit punt geen effect heeft op het oordeel van de commissie dat u niet hebt aangetoond dat er een arbeidsmarktbehoefte bestaat. Gezien hetgeen hiervoor is opgemerkt over de onderbouwing van de arbeidsmarktbehoefte, constateer ik dat het negatieve eindoordeel van de commissie inderdaad niet is aangetast. De opleiding IUS richt zich immers op het beroep van professional innovator en niet op het bijbrengen van vakinhoudelijke kennis uit andere, reeds bestaande beroepen. Het oordeel van de CDHO dat niet duidelijk is of de kennis van afgestudeerden van de opleiding IUS goed aansluit op de vacatures die Yacht heeft onderzocht en of zij kunnen concurreren met afgestudeerden die wel over die specifieke beroepskennis beschikken, gaat nog steeds op. In die zin, concludeerde de CDHO terecht dat een arbeidsmarktbehoefte aan *afgestudeerden met een specifiek beroepsprofiel* aannemelijk is gemaakt, maar dat geen arbeidsmarktbehoefte aan afgestudeerden van de voorgenomen opleiding is aangetoond. Van een onjuiste waardering van de arbeidsmarktbehoefte door de CDHO is mijn inziens geen sprake.

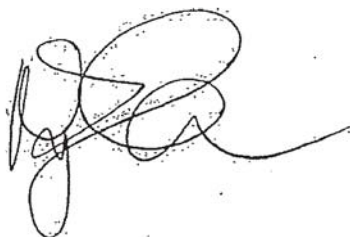
Gezien het voorgaande heeft de CDHO terecht geconcludeerd dat uw aanvraag niet voldoet aan criterium b.

Bij criterium c kijkt de CDHO naar de ruimte in het landelijk aanbod. Bij dit criterium wordt de instroom in bestaande verwante opleidingen en de voorspelde instroom in de voorgenomen opleiding afgezet tegen de arbeidsmarktbehoefte die bij criterium b is beschreven. Daar waar u de arbeidsmarktbehoefte bij criterium b niet hebt aangetoond, is de CDHO evenmin in staat gesteld deze bij de beoordeling van criterium c te relateren aan de verwachte instroom. Om die reden is het oordeel bij criterium c negatief, ook al is de instroomprognose realistisch en voldoet de aanvraag wel aan de overige elementen van dit criterium. Van een onterechte ketenredenering is dan ook geen sprake.

Conclusie

De door u aangevoerde bronnen zijn betrokken bij de beoordeling van de aanvraag. De afwijzing is gebaseerd op het ontbreken van een aantoonbare arbeidsmarktbehoefte. In bezwaar hebt u de arbeidsmarktbehoefte niet alsnog aangetoond. Ik zie in uw bezwaren dan ook geen aanleiding om mijn besluit van 14 maart 2018 te herzien.

Hoogachtend,
de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
namens deze,
de directeur Onderwijsinstellingen van de Dienst Uitvoering Onderwijs,



mr. N.C.M. Zeijlemaker

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de Rechtbank Midden-Nederland, Bestuursrecht, o.v.v. bodemzaken, postbus 16005, 3500 DA Utrecht.. Het beroepschrift moet binnen 6 weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden aan de rechtbank worden gestuurd.