

2010 / 053

INGEKOMEN 17 MAART 2011



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 606 2700 ML Zoetermeer

Raad van Bestuur Saxion
p/a mr. F.A.M. Hendriks
Lange Voorhout 14
2514 ED Den Haag

Europaweg 2
2711 AH Zoetermeer
Postbus 606
2700 ML Zoetermeer
www.bezwaarschriftenocw.nl

16 MRT 2011

Datum
Betreft Beslissing op bezwaar BC100542

Onze referentie
DUO/OND-2011/18543M

Uw brief van
22 november 2010

Uw referentie
2010006062(0608)

Zaaknummer
BC100542

Geachte Raad,

Bij brief van 7 juli 2010, kenmerk 2010003527, hebt u de staatssecretaris verzocht in te stemmen met het voornemen om de voltijdse hbo-bacheloropleiding Complementary and Alternative Medicine als bekostigde opleiding in Deventer te verzorgen.

Bij besluit van 22 oktober 2010, kenmerk 244161, heeft de staatssecretaris dit verzoek afgewezen.

Bij brief van 22 november 2010, kenmerk 2010006062(0608), hebt u pro forma bezwaar gemaakt tegen dit besluit.

Bij brief van 14 januari 2011 hebt u de gronden van dat bezwaar ingediend.

Op 18 februari 2011 heeft er een hoorzitting plaatsgevonden. Op deze hoorzitting waren namens u aanwezig dhr. mr. F.A.M. Hendriks, mw. ir. B.A.M. Lohuis en mw. A. Elling. Namens de directie die verantwoordelijk is geweest voor het primaire besluit was aanwezig mw. mr. T.G. Ruijgrok. De Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs werd vertegenwoordigd door de heer mr. P.M.A.G. Ubachs en de heer drs. W.D. Post. U bent gehoord door de heer mr. B.J. de Koning en de heer mr. H.C.E. de Kieft.

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Besluit

Ik verklaar uw bezwaarschrift ongegrond, omdat op goede gronden is besloten dat uw aanvraag niet voldoet aan de vereisten van artikel 6.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: de WHW). Voor de onderbouwing van dit besluit verwijs ik u naar de onderstaande overwegingen.

Relevante wetsartikelen

Voor de relevante regelgeving verwijs ik naar artikel 6.2 van de WHW) en de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs van 17 juni 2009 (hierna: de Beleidsregel), nr. HO&S/BS/2009/118878.

Overwegingen

U hebt mij uw voornemen voorgelegd om de voltijdse hbo-bacheloropleiding Complementary and Alternative Medicine (hierna: opleiding CAM) als bekostigde opleiding te verzorgen te Deventer.

Het verzorgen van een nieuwe opleiding beïnvloedt het geheel van voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs dan wel de spreiding van die voorzieningen, wat ook wel wordt aangeduid met het begrip macrodoelmatigheid.

De Beleidsregel vormt het toetsingskader voor de doelmatigheid van zo een mutatie.

Uit de Beleidsregel vloeit voort dat naast een selectieve koers waar het gaat om uitbreiding van het onderwijsaanbod, het accent ook vooral zal moeten liggen op een betere positionering en benutting van de bestaande infrastructuur.

Om in te kunnen stemmen met een voornemen tot het verzorgen van een nieuwe opleiding, moet zijn voldaan aan één van de voorwaarden 'a', 'b' of 'c' en tevens aan de voorwaarden 'd' en 'e'.

U hebt in uw aanvraag een gemotiveerd beroep gedaan op de voorwaarden 'a', 'b', 'd' en 'e'. De Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: de CDHO) heeft mij ten aanzien van uw aanvraag geadviseerd.

Met de CDHO ben ik van oordeel dat uw aanvraag voldoet aan geen van de voorwaarden 'a', 'b' of 'c'.

In bezwaar hebt u aangevoerd dat het advies van de CDHO ten aanzien van de beoordeling en onderbouwing van de voorwaarden 'a' en 'b' tenminste qua motivering gebreken vertoont.

Ter beoordeling staat dan ook de vraag of ik terecht heb overwogen dat uw voornemen niet voldoet aan de voorwaarde 'a', noch aan de voorwaarde 'b'.

Voorwaarde 'a'

De voorwaarde 'a' bestaat uit twee aparte vereisten (hierna: 1 en 2), waaraan facultatief moet worden voldaan om een geslaagd beroep op deze voorwaarde te kunnen doen.

U hebt in bezwaar aangevoerd dat de onderbouwing van het advies van de CDHO, dat met uw aanvraag niet aan voorwaarde 'a' zou zijn voldaan, aangezien uw aanvraag niet aan deze beide vereisten zou voldoen, gebreken vertoont.

Vereiste 1:

De opleiding draagt aantoonbaar bij aan de verdere ontwikkeling van de Nederlandse kennissamenleving doordat de opleiding tegemoet komt aan een door de Minister erkende behoefte aan nieuwe beroepen.

In bezwaar merkt u op dat niet valt in te zien waarom er in onderhavig geval geen sprake is van een nieuw beroep in de betekenis die daaraan door de Beleidsregel is verbonden.

De aanvraag heeft volgens u betrekking op een nieuw beroep, aangezien het beroep van CAM-therapeut een nieuw beroep is dat is gebaseerd op reeds bestaande beroepen. Net als het beroep van fysiotherapeut, zo stelt u, is het beroep van CAM-therapeut vernieuwd, omdat het zich heeft losgemaakt van de oude invulling hiervan en zich richt op de functie van het beroep in de huidige maatschappij. U stelt dat de CAM-therapeut zich onderscheidt door zijn allround kennis op het gebied van inrichting en organisatie van de gezondheidszorg, evidence based oriëntatie, onderzoeksvaardigheden en gezondheidsvoorlichting en -opvoeding, waardoor samenwerking met reguliere (overige) zorgverleners gefaciliteerd wordt.

Er is volgens u dan ook sprake van een grensverleggende vorm van vernieuwing en niet van een actualisering in het continue afstemmingsproces van het onderwijs op de beroepspraktijk.

Ik merk hier het volgende over op.

Uit dit vereiste 1 volgt dat de opleiding tegemoet moet komen aan een door de Minister erkende behoefte aan nieuwe beroepen. Zoals uit de redactie van deze alinea volgt, zijn deze twee elementen onlosmakelijk met elkaar verbonden en moet dus aan deze beide elementen zijn voldaan, wil het beroep op dit vereiste kunnen slagen.

Zo moet er derhalve sprake zijn van een 'nieuw beroep'. Het moet hierbij gaan om beroepen die daadwerkelijk 'nieuw' zijn, dat wil zeggen een beroep dat er voordien nog niet was, zoals de nurse-practitioner of de hbo-jurist.

Ter onderbouwing van uw standpunt hebt u in bezwaar aangevoerd dat er sprake is van een nieuw beroep, dat is gebaseerd op reeds bestaande beroepen. Vervolgens geeft u op de hoorzitting ter onderbouwing van deze stelling aan (citaat): 'dat het beroep is vernieuwd door aan het oude concept een nieuw aspect te geven.' Hiermee hebt u onvoldoende onderbouwd dat er sprake is van een nieuw beroep in de zin van de Beleidsregel.

Daarnaast moet de behoefte aan dit nieuwe beroep door de Minister zijn erkend. Met uw aanvraag, noch in bezwaar, hebt u met documenten de erkenning van deze behoefte door Minister aangetoond.

Ik heb dan ook op goede gronden mijn besluit ten aanzien van dit vereiste kunnen baseren op het advies van de CDHO.

Vereiste 2:

De opleiding draagt aantoonbaar bij aan de verdere ontwikkeling van de Nederlandse kennissamenleving doordat de opleiding tegemoet komt aan door de Minister noodzakelijk geachte nieuwe ontwikkelingen, waaronder wetenschappelijke ontwikkelingen in innovatieve sectoren.

U merkt allereerst op dat de CDHO in haar advies nalaat te onderbouwen, althans te motiveren, waarom de opleiding CAM geen doorslaggevende rol speelt in de versterking van de innovatiekracht.

Dit wringt volgens u des te meer, daar in het informatiedossier volgens u dit punt juist uitvoerig is onderbouwd.

U stelt dat de complementaire gezondheidszorg een waardevolle bijdrage aan de innovatie binnen de gezondheidszorg levert.

Ik merk hier het volgende over op.

Uit de Beleidsregel volgt dat hier wordt bedoeld op opleidingen waarvan vaststaat dat zij van groot belang zijn voor de verdere uitbouw van de Nederlandse kennissamenleving, in die zin dat zij een doorslaggevende rol spelen bij de versterking van de innovatiekracht. De term 'doorslaggevend' mag hier niet te licht worden opgevat.

Het gaat hierbij onder meer om opleidingen die inspelen op nieuwe (wetenschappelijke) ontwikkelingen in innovatieve sectoren. Hieronder wordt uitsluitend verstaan grensverleggende vormen van vernieuwing.

In de aanvraag moet die doorslaggevende rol dan ook met documenten worden onderbouwd.

Het feit dat de opleiding CAM een combinatie inhoudt van bestaande alternatieve therapieën, is een onvoldoende onderbouwing van de stelling dat er hier (dan ook) sprake is van een grensverleggende vorm van vernieuwing. Uw voornemen om een selectie te maken van de meest gangbare maatschappelijk geaccepteerde therapieën en daaromheen een opleiding op te zetten duidt duidelijk op een doorontwikkeling van

bestaande concepten, waardoor er sprake is van actualisering in het continue afstemmingsproces van het onderwijs op de beroepspraktijk. Zoals duidelijk uit de Beleidsregel volgt, wordt dit niet verstaan onder de voorwaarde 'a'.

Ik bestrijd uw stelling dat de CDHO in haar advies heeft nagelaten te onderbouwen waarom de opleiding CAM geen doorslaggevende rol speelt in de versterking van de innovatiekracht. De CDHO heeft haar advies zodanig zorgvuldig geformuleerd, dat zij daarmee duidelijk heeft gemaakt dat de bijdrage aan de innovatiekracht van Nederland dermate cruciaal dient te zijn dat uit de aanvraag onmiskenbaar duidelijk moet zijn dat de opleiding CAM een doorslaggevende rol speelt in de versterking van de innovatiekracht van Nederland.

Uit de door de CDHO gebruikte krachtige bewoordingen had voor u duidelijk moeten zijn, dat uw aanvraag op dit punt evident onvoldoende scoorde.

Het feit dat u in de aanvraag naar een groot aantal in het verleden gelegen onderzoeken verwijst doet aan het vorenstaande niet af, omdat u met deze onderzoeken niet aantoont dat er sprake is van het voldoen aan het vereiste onder voorwaarde 'a'.

Ik heb dan ook ten aanzien van dit vereiste op goede gronden gebruik kunnen maken van het advies van de CDHO.

Voorwaarde 'b'

De opleiding draagt aantoonbaar bij aan een andere dan onder a genoemde en door de Minister erkende behoefte op terreinen, waarvoor de Rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid op stelselniveau draagt.

In bezwaar voert u aan dat u het opmerkelijk vindt dat de CDHO in haar advies, onder verwijzing naar de brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 27 februari 2009, ontkent dat de bijzondere verantwoordelijkheid op stelselniveau van de Rijksoverheid zich uitstrekt over de opleiding CAM.

Daarbij voert u aan dat het opmerkelijk is dat, hoewel de CDHO kennelijk veel waarde hecht aan voornoemde brief, Saxion op generlei wijze kennis heeft kunnen nemen of had kunnen nemen van de inhoud noch strekking van de brief. De brief is immers niet aan Saxion gericht en niet via de daarvoor ter beschikking staande kanalen door het ministerie aan het publieke domein toevertrouwd. Reeds hierom meent u dat er aan de motivering van het advies van de CDHO gebreken kleven.

Ook indien de brief en de conclusies die de CDHO hieraan ontleent op haar inhoudelijke merites moeten worden beoordeeld, stelt u dat hieraan gebreken kleven. U geeft aan dat de CDHO uit meergenoemde brief afleidt dat 'binnen de Nederlandse gezondheidszorg nog geen eenduidige opvatting over de toepassing van complementaire en alternatieve zorg bestaat. Vanwege deze onduidelijkheid is de commissie van mening dat het prematuur is om te spreken van een bijzondere verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid voor de opleidingen'. U stelt zich vervolgens op het standpunt dat hiermee het bestaan van een eenduidige opvatting binnen een bepaald domein kennelijk verwordt tot het criterium aan de hand waarvan de Rijksoverheid bepaalt of er sprake is van een bijzondere verantwoordelijkheid. Dit kan volgens u niet de bedoeling zijn.

Voorts stelt u zich op het standpunt dat de CDHO met de stelling dat het feit dat de Rijksoverheid niet heeft beoogd alternatieve of complementaire geneeskunde te erkennen en te reguleren met de wet BIG leidt tot het standpunt dat de Rijksoverheid deze opleidingen ook niet erkent in de zin van voorwaarde 'b', het feit miskent, dat de

gezondheidszorg en het daaraan gekoppelde opleidingsdomein gezondheidszorg deze cesuur niet aanlegt. Erkenning en regulering is (volgens u) geen onderscheidend criterium, te meer niet, indien gelet wordt op de doelstelling van de wet BIG.

Uit het vorenstaande moet volgens u dan ook volgen dat duidelijk is dat complementaire en alternatieve zorg valt onder het terrein van de gezondheidszorg.

Daarbij wijst u nog op de eerste volzin van de toelichting op voorwaarde 'b' in de Beleidsregel. Onder verwijzing naar pagina 18 en verder van het informatiedossier en de brief van 29 oktober 2009 van de minister van VWS en de staatssecretaris van Financien inzake de BTW-plicht voor CAM-therapeuten, stelt u zich op het standpunt dat de opleiding CAM voorts voorziet in een erkende behoefte. Op de hoorzitting hebt u aangevoerd dat deze erkende behoefte volgens u blijkt uit het feit, dat de minister aangeeft dat er behoefte is aan een aantal kwaliteitscriteria waaraan een CAM-therapeut moet voldoen.

Tot slot geeft u aan te veronderstellen dat het mij bekend is dat ik recentelijk nog (op basis van een CDHO advies) heb besloten dat het enkele feit dat een opleiding behoort tot het terrein van de gezondheidszorg voldoende aanleiding is voor het positief beoordelen van voorwaarde 'b'. Volgens u valt dan ook niet in te zien waarom in onderhavig geval een andersluidend oordeel dient te worden geveld. Op de hoorzitting hebt u ter onderbouwing van dit standpunt overgelegd mijn besluit van 14 juni 2010, HO&S/BL/215767, betreffende het voornemen van de Christelijke Hogeschool Ede de hbo-bacheloropleiding Verpleegkunde als bekostigde opleiding te verzorgen.

Ik merk hier het volgende over op.

Bij deze voorwaarde 'b' gaat het om beleid van de Rijksoverheid, waaruit de specifieke behoefte aan de opleiding blijkt. Daarbij moet deze nieuwe opleiding een aanvulling zijn op het bestaande onderwijsaanbod en tevens een oplossing bieden voor een in het beleid van de Rijksoverheid geschetst probleem bij beleid gericht op terreinen waarvoor de Rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft, waaronder gezondheidszorg.

Ik merk daarbij op dat uit het vorenstaande duidelijk volgt dat er beleid moet zijn waaruit blijkt dat de opleiding een oplossing biedt voor een in dat beleid geschetst probleem.

Uit deze passage volgt al dat een stelselverantwoordelijkheid alleen dan ook niet voldoende is om aan voorwaarde 'b' te voldoen. Er moet tevens een door de overheid gedefinieerd probleem op dat terrein van gezondheidszorg zijn, ofwel dient onmiskenbaar sprake te zijn van beleidsaccenten van de Rijksoverheid, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het terrein Bèta-Techniek, de thema's die door het Innovatieplatform zijn geformuleerd of het stimuleren van combinaties van leren en werken, bijvoorbeeld in de vorm van duale trajecten. Dat tezamen maakt dat er een specifieke behoefte aan de opleiding is.

U hebt mijn besluit van 14 juni 2010 ten aanzien van de opleiding Verpleegkunde op dit punt dan ook verkeerd geïnterpreteerd. Uit het CDHO-advies dat aan dit besluit ten grondslag heeft gelegen volgt, dat de commissie, na beoordeling van de aanvraag, tot het oordeel is gekomen dat is aangetoond dat met de desbetreffende opleiding wordt bijgedragen aan de erkende behoefte. Daarbij is aangegeven dat is voldaan aan het cumulatieve vereiste dat de desbetreffende opleiding zich bevindt op het terrein van de gezondheidszorg, waarvoor de Rijksoverheid een bijzondere stelselverantwoordelijkheid heeft.

Dit is voor mij de reden geweest positief te oordelen ten aanzien van voorwaarde 'b' inzake de hbo-bacheloropleiding Verpleegkunde van de Christelijke Hogeschool Ede.

De CDHO baseert haar conclusie dat de opleiding CAM geen betrekking heeft op een terrein waarvoor de Rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid op stelselniveau draagt op meergenoemde brief van 27 februari 2009 van het Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deze brief is op diverse publiek toegankelijke, eenvoudig te raadplegen websites gepubliceerd. Ik zie dan ook niet in hoe het gebruik van deze brief kan leiden tot een motiveringsgebrek mijnerzijds.

De CDHO komt tot deze conclusie door de in deze brief opgenomen zinsnede: 'Binnen de Nederlandse gezondheidszorg bestaat ook nog geen eenduidige opvatting over de toepassing van complementaire en alternatieve gezondheidszorg'. Hiermee wordt niet gesteld dat enkel het bestaan van een eenduidige opvatting het criterium is aan de hand waarvan de Rijksoverheid bepaalt of er sprake is van een bijzondere verantwoordelijkheid. Er wordt enkel geconcludeerd dat wanneer de Minister van VWS aangeeft dat er binnen de gezondheidszorg zelf nog geen eenduidige opvatting bestaat over de toepassing van dit soort zorg, het prematuur zou zijn dat dan in het kader van de macrodoelmatigheidsoverweging er wel van uit kan worden gegaan dat complementaire en alternatieve gezondheidszorg onder het terrein van de gezondheidszorg valt.

De CDHO heeft zich dan ook terecht op dit standpunt kunnen stellen. Eerst wanneer binnen de gezondheidszorg zelf eenduidigheid bestaat over de positie van de alternatieve en complementaire gezondheidszorg binnen dat domein, kan dit pas in het kader van de macrodoelmatigheidsoverweging als uitgangspunt worden genomen in het kader van de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid op stelselniveau. Pas dan zal duidelijkheid kunnen worden verkregen omtrent de opleidingsbehoefte. Hieruit volgt dat de niet aanwezige BIG-registratie geen enkele rol heeft gespeeld in de beoordeling van voorwaarde 'b'. Van de door u gestelde cesuur is dan ook geen sprake.

Uw stelling dat de opleiding CAM voorziet in een erkende behoefte onderbouwt u door te verwijzen naar pagina 18 en verder van het informatiedossier en de brief van 29 oktober 2009 van de minister van VWS en de staatssecretaris van Financiën inzake de BTW-plicht voor CAM-therapeuten.

Ter beantwoording van de vraag of er sprake is van een 'erkende behoefte' zoals deze uit de Beleidsregel volgt, heeft de CDHO navraag gedaan bij het Ministerie van VWS. Zoals uit het advies blijkt, heeft het vakdepartement Macro Economische Vraagstukken en Arbeidsmarktbeleid, in dit kader verwezen naar meergenoemde brief van 27 februari 2009.

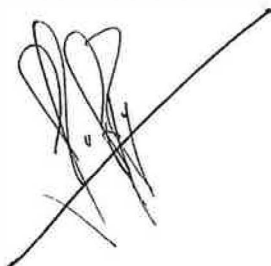
Ik stel mij dan ook op het standpunt dat de in deze brief geuite beleidsstandpunten nog als onverkort geldend moeten worden beschouwd. Uit deze brief blijkt niet dat de Minister van VWS het als een knelpunt ervaart dat er geen bekostigde hbo-bacheloropleiding CAM bestaat.

Uw informatiedossier bevat geen beleidsdocumenten in de zin van de Beleidsregel. Evenmin is de brief van 29 oktober 2009 een dergelijk beleidsdocument. Uit geen van beide blijkt dus een voldoende onderbouwing van uw standpunt dat de Minister van VWS de behoefte aan uw opleiding CAM zou hebben erkend. De brief van 29 oktober 2009 betreft het vraagstuk van de BTW-vrijstelling voor CAM-artsen en andere aanbieders van dezelfde complementaire c.q. alternatieve behandeling. Waar hierin nu de onderbouwing van uw standpunt zou moeten worden gevonden dat er sprake zou zijn van een door de Minister van VWS erkende behoefte hebt u niet aangeduid, laat staan aangetoond, hetgeen overigens wel op uw weg had gelegen.

Ik heb dan ook ten aanzien van voorwaarde 'b' op goede gronden gebruik kunnen maken van dit advies van de CDHO.

Alles samengenomen zie ik in uw bezwaarschrift geen aanleiding terug te komen op mijn eerdere besluit. Omdat het besluit rechtmatig tot stand is gekomen wijs ik uw verzoek tot vergoeding van de kosten die u hebt moeten maken in verband met de behandeling van het bezwaar af.

Hoogachtend,
de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
namens deze,
directeur Producten & Diensten van de Dienst Uitvoering Onderwijs,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

drs. S.J. van Spijker

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo, postbus 323, 7600 AH Almelo. Het beroepschrift moet binnen 6 weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden aan de rechtbank worden gestuurd.