



2018/061
 Dienst Uitvoering Onderwijs
 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
 Wetenschap

> Retouradres Postbus 30205 2500 GE Den Haag

Stichting Avans
 Postbus 90116
 4800 RA BREDA

Rijnstraat 50
 2515 XP Den Haag

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

Datum **21 DEC. 2018**
 Betreft Beslissing op bezwaar

Onze referentie
 DUO/BNB-2018/15222M

Uw referentie
 20180731/1/EF/6D0E11J5

Zaaknummer
 BC180309

Geachte heer Rupp,

Bij brief van 20 april 2018, door de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO) ontvangen op 18 mei 2018, hebt u mij het voornemen voorgelegd om de Associate degree-opleiding (hierna: Ad-opleiding) Small Business & Retail Management (hierna: de ad-opleiding SBRM) tevens als bekostigde opleiding te verzorgen in Roosendaal.

Bij brief van 19 juli 2018 heb ik besloten niet in te stemmen met uw voornemen om de Ad-opleiding Ondernemerschap tevens als bekostigde opleiding te verzorgen in Roosendaal..

Bij brief van 31 juli 2018, nader gemotiveerd bij brief van 11 september 2018, hebt u bezwaar gemaakt tegen dit besluit.

Op hebt u uw bezwaren mondeling toegelicht. Tijdens de hoorzitting waren de heren Rupp, van der Poel, van den Brule en van der Hove en mevrouw Meester (als toehoorder) aanwezig.

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 19 juli 2018 te herzien. Ik constateer dat het advies van de CDHO zorgvuldig tot stand is gekomen en dat hetgeen de CDHO heeft overwogen omtrent de macrodoelmatigheid van de voorgenomen Ad-opleiding Ondernemerschap 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.

Overwegingen

In uw bezwaarschrift en op de hoorzitting hebt u het volgende aangevoerd.

1. U bent van mening dat de CDHO een onjuist kader heeft toegepast. De beoordeling van een nieuwe Ad-opleiding of een nevenvestiging van een bestaande Ad-opleiding zou volgens u moeten worden gerelateerd aan vergelijkbare Ad-opleidingen en niet aan bachelor opleidingen.
Uit de door overgelegde cijfers bij de aanvraag blijkt naar uw mening dat afgestudeerde Ad studenten een hogere kans hebben op een baan dan de gemiddelde hbo bachelor student. Hiermee is, in uw optiek, voldoende aannemelijk gemaakt dat er een arbeidsmarktbehoefte is. Nu de CDHO naar uw mening een onjuist kader heeft toegepast, had ik mijn besluit niet op het besluit van de CDHO mogen baseren.
2. U vindt dat wanneer ik van oordeel ben dat u onvoldoende gegevens heb aangedragen waaruit een vergelijking met relevante andere Ad-opleidingen kan worden gemaakt, ik u in de gelegenheid had moeten stellen dit gebrek te herstellen.
3. U meent dat arbeidsmarktonderzoeken een onjuist beeld geven van de arbeidsmarktbehoefte. Daarbij merkt u op dat de klassieke arbeidsmarktonderzoeken een onvolledig beeld geven. Verder moet bij de arbeidsmarktbehoefte, volgens u, niet alleen de behoefte aan deze specifieke opleiding betrokken worden, maar ook de behoefte aan een Ad-opleiding c.q. instituut in het algemeen.
4. Naar uw mening wordt er een te grote waarde gehecht aan de arbeidsmarktbehoefte. Omdat er sprake is van een maatschappelijke behoefte in combinatie met een arbeidsmarktbehoefte vindt u dat er minder waarde moet worden gehecht aan de arbeidsmarktbehoefte. Nu het, volgens u, aannemelijk is dat op zijn minst in de regio behoefte is aan afgestudeerden meent u dat er gesteld kan worden dat sprake is van enige arbeidsmarktbehoefte. Nu ik me daar onvoldoende rekenschap van heb gegeven, vindt u dat het besluit onvoldoende is gemotiveerd.
5. De toepassing van de beleidsregel leidt naar uw mening tot een onredelijke uitkomst. Het is een beleidsspeerpunt van de minister dat onderwijsinstellingen de Ad-opleidingen zelfstandig profileren. Op grond van een multilateraal convenant hebben 7 hogescholen zich daartoe verplicht. U hebt in lijn daarmee gekozen om ad-opleidingen in een zelfstandige organisatorische eenheid te plaatsen. De aanvraag voor de nevenvestigingsplaats Ondernemerschap moet volgens u niet alleen beschouwd op zijn eigen merites, maar moet in onderlinge samenhang met de overige aanvragen en het concept van de ad-academie, zoals u deze in de markt wenst te zetten, worden beschouwd. U vindt dat het cruciaal is voor het laten slagen van de ad-academie dat deze een grote inbedding krijgt in de regionale kennisinfrastructuur. Voorts bent u van mening dat een breed spectrum aan opleidingen ertoe leidt dat de academie, als zelfstandige organisatorische eenheid, levensvatbaar is. Daarom verzoekt u mij gebruik te maken van mijn discretionaire bevoegdheid om af te wijken van de beleidsregel. In dat kader hebt u tijdens de hoorzitting nog een brief van de burgemeester van Roosendaal overhandigd.
6. Tot slot beperkt een te strikte macrodoelmatigheid in uw visie de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen. De ratio achter macrodoelmatigheid is te voorkomen dat er opleidingen zijn die opleiden tot een beroep waaraan geen of onvoldoende arbeidsmarktbehoefte is. U vindt het daarom onbegrijpelijk dat in een krimpregio als Zeeland te strikt wordt vastgehouden aan het landelijke arbeidsmarktperspectief en aan de ruimte voor dit opleidingsaanbod op landelijk niveau.
Volgens u is er sprake van strijd met de doelstelling van de regering om juist het onderwijsaanbod te versterken ten einde jongeren in Zeeland/Zuid-West Nederland te houden,

Uit recente instroom blijkt dat studenten die zich initieel hadden aangemeld voor de locatie Roosendaal zich in overwegende mate hebben aangemeld voor dezelfde opleiding op een andere vestigingsplaats. Het weigeren van de nevenvestiging in Roosendaal heeft volgens u enkel geleid tot verplaatsing van studenten uit de regio Zeeland. Daarom kan naar uw mening vastgesteld worden dat het toestaan van de nevenvestiging geen dan wel in beperkte mate invloed zou hebben gehad op de arbeidsmarktbehoefte.

Naar aanleiding van uw bezwaren merk ik het volgende op.

1. De beoordeling van de arbeidsmarktbehoefte is gebaseerd op de door u aangedragen bronnen. Omdat de gegevens van het ROA onderdeel zijn van uw eigen onderbouwing heeft de CDHO deze bron in haar afweging betrokken. Het ROA betreft in haar onderzoek ook arbeidsmarktdata die specifiek betrekking hebben op Ad's. De Ad's Ondernemerschap vallen onder het opleidingstype hbo marketing en economie:

hbo marketing en commerciële economie	92.500	4.500
341 groothandel en detailhandel	58.500	3.930
34402 B Commerciële Economie		2.770
34422 B Small Business en Retail Management		570
39203 B Vastgoed en Makelaardij		270
80010 Ad Small Business en Retail Management		190
81000 B Small Business and Retail Management (open bestel)		100
34041 B Trade Management gericht op Azie		50
342 marketing en public relations	34.500	570
34407 B International Business and Languages		380
80007 Ad Officemanagement		80
34126 B Commercieel Management		70
80029 Ad Assistent Marketeer		30
80036 Ad Marketing Management		10
80096 Ad Commercieel Management		10

Bron: ROA Opleidingsindeling 2015, p. 33.

De CDHO heeft deze data van het ROA in haar afweging betrokken. Deze data hebben niet alleen betrekking op relevante verwante bachelors, maar ook op relevante bestaande Ad's, waaronder de Ad Ondernemerschap (isatcode 80010). De gehele opleidingscategorie is dus mogelijk te breed om specifiek conclusies over Ad's te trekken, maar omdat de categorie wel meerdere verwante Ad's bevat is deze bron niet ten onrechte bij de beoordeling betrokken. Hierbij wordt opgemerkt dat de beoordeling van de arbeidsmarktbehoefte gericht is op meerdere (door bezwaarde aangedragen) arbeidsmarktbronnen.

De opmerking in de toelichting van de Beleidsregel op pagina 14 waar u naar verwijst houdt in dat het opleidingsaanbod van Ad-programma's bij de macrodoelmatigheidsstoetsing wordt afgezet tegen het bestaande Ad-opleidingsaanbod (en niet tegen het bacheloropleidingsaanbod). Deze passage heeft geen betrekking op de arbeidsmarktbehoefte. Het betrekken van de data van het ROA in de afweging, in combinatie met de andere data die zijn verstrekt, is derhalve terecht gedaan.

U geeft aan dat het meer in de rede had gelegen dat aansluiting zou zijn gezocht bij de scholingsbehoefte zoals MKB-Nederland deze in kaart heeft gebracht. Uit de aanvraag blijkt alleen dat MKB-Nederland de opleidingsinhoud en het initiatief als zodanig ondersteunt (adhesiebetuiging). In het advies is dit gewaardeerd bij de beoordeling van de inbedding in de regionale kennisinfrastructuur onder het criterium in art. 15, lid 1, sub b van de Beleidsregel waar ook de relatie met het werkveld als een positief element in de afweging betrokken is. U hebt geen rapport van MKB-Nederland overgelegd waarin de scholingsbehoefte op de arbeidsmarkt in kaart is gebracht. Uw stelling is derhalve onvoldoende gemotiveerd.

2. U hebt ruim voldoende gegevens verstrekt om de CDHO in de gelegenheid te stellen om de arbeidsmarktbehoefte te beoordelen. De aanvraag was dan ook niet onvolledig in de zin van art. 4:5 Awb. Daarom bestond geen aanleiding om u in de gelegenheid te stellen om gegevens of bescheiden te verstrekken die voor de beoordeling van de aanvraag noodzakelijk zouden zijn. Er was aldus geen sprake van een gebrek in de aanvraag en daarom hoefde ik u niet in de gelegenheid te stellen de aanvraag aan te vullen. Ook in bezwaar hebt u geen nadere gegevens overlegd waaruit zou blijken dat de arbeidsmarktbehoefte niet juist is beoordeeld.
3. De beoordeling van de arbeidsmarktbehoefte is uitgevoerd op basis van alle relevante (kwantitatieve) bronnen die u hebt verstrekt. Deze bronnen zijn afzonderlijk op hun merites beoordeeld. Zo blijkt uit de in het advies opgenomen resultaten van het onderzoek van Lexnova dat slechts 9% van de geraadpleegde werkgevers aangaf dat er daadwerkelijk behoefte was aan een Ad'er Ondernemerschap. Daarnaast bleek uit de telefonische raadpleging die u uit had laten voeren dat slechts drie van de vijftien werkgevers aangaven een tot drie werknemers met deze opleiding in dienst te willen nemen. U hebt deze deelconclusies niet weerlegd. In het advies van de CDHO is niet voorbijgegaan aan hetgeen u zelf in de aanvraag hebt opgemerkt over de arbeidsmarktbehoefte.

U stelt zich op het standpunt dat de arbeidsmarktonderzoeken een onjuist beeld geven van de arbeidsmarktbehoefte nu deze onderzoeken niet gerelateerd zijn aan de behoefte aan Ad-opleidingen. Ik kan u op dit punt niet volgen, aangezien u zelf de arbeidsmarktonderzoeken hebt laten uitvoeren. In de arbeidsmarktonderzoeken zijn werkgevers specifiek bevraagd over de Ad Ondernemerschap. Dit argument treft dan ook geen doel.

Hierboven is reeds opgenomen dat het onderzoek van het ROA zowel betrekking heeft op Ad's als op bachelors. Het ROA onderzoek geeft hiermee een relevante indicatie van de verwachte werkgelegenheid. Verder is het CDHO oordeel gebaseerd op meerdere gezaghebbende bronnen. Ook aan de bij de aanvraag ingebrachte (regionale) arbeidsmarktonderzoeken is in het advies aandacht besteed. Daarnaast is de behoefte aan een Ad-instituut in het algemeen in positieve zin meegewogen bij de beoordeling van de maatschappelijke behoefte aangezien de ontwikkeling van Ad Colleges aansluit bij het beleid van de Minister van Onderwijs. Dit laat echter onverlet dat voor elke opleiding individueel een arbeidsmarktbehoefte moet worden aangetoond.

Op de hoorzitting hebt u aangegeven dat het voor de Ad Ondernemerschap niet mogelijk is met de conventionele methodes de behoefte aan te tonen omdat bij deze ad de studenten niet voor loondienst worden opgeleid, maar voor het starten van een eigen onderneming.

In het Advies van de CDHO is het volgend opgenomen: "Uit CBS data blijkt dat het aantal zelfstandigen in de periode 2007 tot 2016 in Zeeland en Brabant is gestegen. Uit het deskresearch van Lexnova blijkt dat Zeeland en Brabant voor wat betreft het percentage startende zzp-ers onder het landelijk gemiddelde liggen (KvK, 2018). In de periode 2016-2017 is het aantal zzp-ers in Zeeland met 10% toegenomen. Aanvrager stelt dat uit voornoemde data blijkt dat sprake is van een positief ondernemersklimaat. Uit deze gegevens blijkt echter niet hoeveel ruimte er is voor nieuwe ondernemingen in de regio West-Brabant en Zeeland en hoeveel SBRM'ers ongeveer moeten worden opgeleid." Het had op uw weg gelegen om in bezwaar, indien u van mening bent dat de conventionele methode ter vaststelling van de

arbeidsmarktbehoefte dan wel de mogelijkheden voor het starten van nieuwe ondernemingen onvoldoende zijn, deze behoefte dan wel de mogelijkheden op een andere wijze aan te tonen. Dit hebt u in bezwaar echter nagelaten.

4. Het afwegingsmechanisme waar u over spreekt, maakt deel uit van het beoordelingscriterium in art. 15, lid 1, sub a van de Beleidsregel. Een aanvrager kan kiezen voor het onderbouwen van ofwel uitsluitend een arbeidsmarktbehoefte, ofwel een arbeidsmarktbehoefte in combinatie met een maatschappelijke behoefte en/of een wetenschappelijke behoefte. Uit deze keuzemogelijkheid blijkt duidelijk dat er minimaal sprake moet zijn van een arbeidsmarktbehoefte. Als de landelijke arbeidsmarktbehoefte minimaal is, dan kan een overtuigende maatschappelijke behoefte mogelijk leiden tot een positief oordeel over het criterium in art. 15, lid 1, sub a van de Beleidsregel. Deze weging is altijd afhankelijk van de inhoud van de individuele aanvraag. Uitgangspunt van de systematiek van de Beleidsregel is dat voor een positief oordeel over art. 15, lid 1, sub a van de Beleidsregel minimaal enige arbeidsmarktbehoefte moet zijn aangetoond.

U beschrijft voorts dat aannemelijk is gemaakt dat er een arbeidsmarktbehoefte is in de regio. Ik ben van mening dat een regionale arbeidsmarktbehoefte, blijkens het CDHO advies, niet aannemelijk is gemaakt. Voorts geldt dat de systematiek van de Beleidsregel uitgaat van een landelijke arbeidsmarktbehoefte. Als deze gering is dan kan het aantonen van een duidelijke regionale arbeidsmarktbehoefte leiden tot een positief totaaloordeel over de arbeidsmarkt. Echter, omdat in casu geen sterke regionale arbeidsmarktbehoefte is aangetoond, is ook geen sprake van een compenserende werking van de regionale arbeidsmarktbehoefte.

5. De CDHO velt geen oordeel over individuele beleidskeuzes van individuele instellingen. De commissie treedt evenmin in bedrijfseconomische overwegingen van instellingen. Dit valt buiten de reikwijdte van de Beleidsregel. De Beleidsregel laat geen ruimte voor uw voorstel om uw aanvraag voor de ad Ondernemerschap niet alleen op zijn eigen merites te beoordelen, maar in samenhang met de overige aanvragen en het concept van de ad-academie. De Beleidsregel gaat uit van het principe dat voor elke opleiding individueel een arbeidsmarktbehoefte moet worden aangetoond. Het feit dat de opleiding onderdeel is van een Ad-Academie, waarbinnen meerdere Ad's worden aangeboden kan in positieve zin worden meegenomen bij de beoordeling van de inbedding in de regionale kennisinfrastructuur. Hier wordt globaal gekeken in welke fysieke omgeving de opleiding wordt gevestigd (zoals samenwerkingsverbanden en faciliteiten). De commissie heeft dit aspect ook in positieve zin meegenomen bij de beoordeling van de inbedding in de regionale kennisinfrastructuur.

In de nieuwe regeling, die sinds eind juni 2018 geldt, is het volgende opgenomen: "Ook voor associate degree-opleidingen dient de instelling overtuigend te beargumenteren dat er landelijk voldoende ruimte is voor de opleiding. Voor associate degree-opleidingen geldt namelijk eveneens dat het mogelijk is dat er verspreid over het land al dusdanig veel opleidingen zijn dat volledig in de arbeidsmarktbehoefte voorzien wordt, en dat daardoor geen ruimte meer bestaat voor nog een associate degree-opleiding." Indien ik voor Ad's die onderdeel uitmaken van een Ad Academie beleid had willen voeren voor wat betreft de arbeidsmarktbehoefte dan had ik dat in de nieuwe regeling op kunnen nemen. In plaats daarvan heb ik juist opgenomen dat er ook voor de ad-opleidingen een landelijke arbeidsmarktbehoefte moet zijn.

Daarbij komt dat u mogelijkserwijs nog andere opleidingen waarvan de arbeidsmarktbehoefte wel aangetoond kan worden, in Roosendaal kunt gaan aanbieden. Dat Roosendaal, zonder de opleiding Ondernemerschap niet levensvatbaar zou zijn staat daarom nog helemaal niet vast.

Gelet op het gestelde in de thans geldende regeling had het op uw weg gelegen om zeer zwaar wegende redenen aan te voeren om het gebruik van mijn discretionaire bevoegdheid te rechtvaardigen. Daarvan is mijns inziens geen sprake en daarom zie ik geen aanleiding gebruik te maken van mijn discretionaire bevoegdheid.

6. Verder merk ik nog op dat het feit dat er veel animo is om de opleiding te volgen nog niet betekent dat de arbeidsmarktvrage navenant groot is. U vindt dat het onjuist dat voor krimpregio Zeeland strikt vast is gehouden aan de landelijke arbeidsmarktperspectieven. In dit kader verwijst u naar het rapport Zeeland in stroomversnelling (2016) van de Commissie structuurversterking en werkgelegenheid Zeeland (J.P. Balkenende). Dit rapport stelt dat het Zeeuwse onderwijsaanbod meer moet worden gericht op de versterking van het innovatieecosysteem binnen Zuidwest-Nederland in het algemeen en Zeeland in het bijzonder. Met betrekking tot de arbeidsmarkt wordt in dit rapport alleen gewezen op een mismatch tussen opleidingen en arbeidsmarkt binnen de sectoren techniek, zorg en groen. Het rapport bevat geen arbeidsmarktinformatie die kan worden gerelateerd aan de Ad Ondernemerschap. Als u een beroep had gedaan op dit rapport dan had de CDHO dit mee kunnen wegen bij de beoordeling van de maatschappelijke behoefte. Omdat de maatschappelijke behoefte echter al is aangetoond, zou een herbeoordeling op dit punt niet tot een andere uitkomst leiden.

In de regeling is hierover het volgende opgenomen: "Bij associate degree-opleidingen speelt de regio een nog belangrijkere rol. Het is dan ook van belang hier voldoende aandacht voor te hebben en hier ruimte aan te geven. Ook voor associate degree-opleidingen dient de instelling overtuigend te beargumenteren dat er landelijk voldoende ruimte is voor de opleiding. Voor associate degree-opleidingen geldt namelijk eveneens dat het mogelijk is dat er verspreid over het land al dusdanig veel opleidingen zijn dat volledig in de arbeidsmarktbehoefte voorzien wordt, en dat daardoor geen ruimte meer bestaat voor nog een associate degree-opleiding. Voor associate degree-opleidingen geldt echter – meer dan voor andere opleidingen – dat een beperkte ruimte in het opleidingsaanbod op landelijk niveau, aangevuld kan worden met een sterkte behoefte op regionaal niveau. Hiertoe dient de instelling overtuigend te beargumenteren dat er een regionale behoefte aan de associate degree-opleiding is en dat er regionaal voldoende ruimte is voor de opleiding." Uit de regeling blijkt dat indien u van mening bent dat er een regionale behoefte is aan de onderhavige ad-opleiding het op uw weg had gelegen dat overtuigend aan te tonen. Met de door u overgelegde gegevens hebt u hieraan niet voldaan.

U voert verder nog aan dat er veel belangstelling is en dat studenten die de opleiding willen volgen in Roosendaal nu naar een andere vestigingsplaats moeten reizen. Dit is niet relevant bij de beoordeling of een nevenvestiging gerechtvaardigd is. Het gaat erom dat de arbeidsmarktbehoefte voldoende omvangrijk moet zijn om een nevenvestiging te rechtvaardigen. Omdat dit niet is aangetoond heeft de commissie negatief geadviseerd. Ik heb dit oordeel terecht in mijn besluit overgenomen.

Conclusie

De door u aangevoerde bronnen zijn wel degelijk betrokken bij de beoordeling van de aanvraag. De afwijzing is gebaseerd op de combinatie van de geringe arbeidsmarktbehoefte en het feit dat het huidige aanbod kan voorzien in de huidige arbeidsmarktbehoefte. Van zwaarwegende redenen om gebruik te maken van mijn discretionaire bevoegdheid is voorts geen sprake. Ik zie in uw bezwaren dan ook geen aanleiding om mijn besluit van 19 juli 2018 te herzien.

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

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Zeeland-West-Brabant, locatie Breda, Postbus 90110, 4800 RA Breda. Het beroepschrift moet binnen 6 weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden aan de rechtbank worden gestuurd.