

2010 / 016



INGEKOMEN 23 NOV. 2010

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 606 2700 ML Zoetermeer

CvB Christelijke Hogeschool Ede
p/a Hobéon Management Consult
mr. F.A.M. Hendriks
Scheveningseweg 46
2517 KV Den Haag

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

Contactpersoon

Onze referentie
DUO/OND-2010/92540M

Uw brief van
21 juli 2010

Uw referentie
HMC/10.252

Zaaknummer
BC100356

Datum 23 JULI 2010
Betreft Beslissing op bezwaar BC100356

Geacht College,

Bij brief van 19 februari 2010, kenmerk 10.019/bov, hebt u de minister verzocht in te stemmen met het voornemen om de hbo-bacheloropleiding Verpleegkunde (duaal) tevens als bekostigde opleiding in Dordrecht te verzorgen.

Bij besluit van 14 juni 2010, kenmerk HO&S/BL/215767, heeft de minister dit verzoek afgewezen.

Bij brief van 21 juli 2010, kenmerk HC/10.252, heeft mr. F.A.M. Hendriks, namens u, pro forma bezwaar gemaakt tegen dit besluit.

Bij brief van 23 augustus 2010, kenmerk HMC/10.274, heeft mr. W.L.M. Blomen, namens u, de gronden van dat bezwaar ingediend.

Op 7 oktober 2010 heeft er een hoorzitting plaatsgevonden. Op deze hoorzitting waren namens u aanwezig als gemachtigden de heer mr. W.L.M. Blomen en de heer mr. F.A.M. Hendriks. Tevens waren aanwezig de heer dr. C.P. Boele, de heer H. van den Adel, mevrouw W. Grupstra en mevrouw F. Fatehmahomed.

Namens de directie die verantwoordelijk is geweest voor het primaire besluit was aanwezig mevrouw mr. T.G. Ruijgrok. Namens de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO) was aanwezig mevrouw mr. E.M. Jacquemijns.

U bent gehoord door de heer mr. B.J. de Koning en de heer mr. D.W. Mulder.

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 7.17 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 regelgeving

Voor de relevante regelgeving verwijs ik naar artikel 7.17 van de WHW en de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2009 (hierna: de Beleidsregel) van 17 juni 2009, nr. HO&S/BS/2009/118878, Stcr. juni 2009, nr. 115.

Overwegingen

U hebt mij uw voornemen voorgelegd om de bekostigde opleiding hbo-bachelor Verpleegkunde, welke u al in Ede verzorgt, tevens als opleiding hbo-bachelor (dual) in Dordrecht te verzorgen.

Een dergelijke mutatie beïnvloedt het geheel van voorzieningen op het gebied van 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.

Aangezien er bij vestiging van (een gedeelte van) een opleiding in een andere gemeente sprake is van uitbreiding van het onderwijsaanbod met een nieuwe voorziening, zijn de voorwaarden die gelden voor een nieuwe opleiding hbo-bachelor van overeenkomstige toepassing.

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 'b', 'd' en 'e'. De CDHO heeft mij ten aanzien van uw aanvraag geadviseerd en overeenkomstig dit advies heb ik uw aanvraag afgewezen, omdat het niet voldoet aan voorwaarde 'd'.

1. Het betrekken van de voltijd- en deeltijdvariant in de beoordeling

In het bezwaarschrift en op de hoorzitting hebt u onderbouwd aangevoerd dat bij de beoordeling van de doelmatigheid van het voornemen van een duale variant van de opleiding Verpleegkunde, ten onrechte de voltijd- en deeltijdvarianten zijn betrokken. Dit is volgens u niet in overeenstemming met de Beleidsregel.

U stelt zich op het standpunt dat uw voornemen als een zelfstandige duale opleiding had moeten worden beoordeeld, bij welke afweging van de doelmatigheid niet de voltijd en deeltijd varianten hadden mogen worden betrokken.

Ik merk hier het volgende over op. Ik deel uw conclusie, voor zover deze inhoudt dat het zevende lid van artikel 5.1 van de Beleidsregel bepaalt dat bij de beoordeling van de doelmatigheid de duale variant van de opleiding Verpleegkunde dient te worden beschouwd als een zelfstandige opleiding. Uw conclusie, vervolgens, dat uw voornemen als een zelfstandige duale opleiding had moeten worden beoordeeld, deel ik echter niet en wel om de volgende redenen.

Allereerst kan deze conclusie niet slechts volgen uit het door u aangehaalde artikellid; daarin wordt immers (enkel) aangegeven dat in geval van meerdere opleidingsvormen, elk van deze vormen op zichzelf voor de toepassing van dat artikel wordt beschouwd als een zelfstandige opleiding. Noch in dit artikellid, noch in de toelichting daarop, wordt aangegeven dat deze zelfstandige opleiding voor de toetsing aan de Beleidsregel dan weer moet worden gespecificeerd per opleidingsvorm, hetgeen ook onmogelijk is, gelet toch op het feit dat het immers zelf al een variant betreft.

Daarnaast volgt uit het eerste lid van artikel 5.1, dat een als daar bedoeld voornemen wordt beoordeeld als ware er sprake van een nieuwe opleiding. De beoordeling van een nieuwe opleiding vindt vervolgens plaats op grond van artikel 4.1 van de Beleidsregel. Bij een dergelijke beoordeling wordt als uitgangspunt gehanteerd dat een nieuwe opleiding wordt beoordeeld als zodanig en niet in een bepaalde opleidingsvorm.

Dit verhoudt zich weer in een logisch verband met het feit dat, wanneer ten aanzien van een opleiding de macrodoelmatigheidsaanvraag is toegewezen, deze opleiding dan in al zijn wettelijk toegestane varianten mag worden aangeboden.

Op de hoorzitting is door de heer dr. Boele benadrukt dat het starten van een voltijd- of deeltijd variant van de opleiding Verpleegkunde niet aan de orde is. Dit doet echter niet af aan het feit dat bij de beoordeling van voorwaarde 'd', gelet op het vorenstaande, alle varianten wel moeten worden meegewogen.

Gelet op het vorenstaande zijn de voltijd- en deeltijdvarianten dan ook terecht betrokken bij de beoordeling van de doelmatigheid van uw voornemen.

Aangezien op de hoorzitting door mr. Hendriks is aangegeven in dit kader niet langer een beroep te doen op het gelijkheidsbeginsel, behoeft deze grond geen verdere bespreking.

2. Stelselverantwoordelijkheid en behoefte aan hbo-verpleegkundigen in Dordrecht en de regio Drechtsteden

In bezwaar hebt u zich op het standpunt gesteld dat ik in strijd handel met de, door mijzelf erkende, bijzondere stelselverantwoordelijkheid op het gebied van de gezondheidszorg door, ondanks de grote behoefte aan hbo-verpleegkundigen en gezien het feit dat met het al bestaande aanbod niet in deze behoefte wordt voorzien, niet met het voornemen in te stemmen.

De grote behoefte aan hbo-verpleegkundigen in Dordrecht en de regio Drechtsteden blijkt volgens u uit de door u bij het aanvraagdossier gevoegde verklaringen van zorginstellingen (waaronder het Albert Schweitzer Ziekenhuis), waarin wordt gewezen op een dringende behoefte aan goed opgeleide hbo-verpleegkundigen, gelet op de dreigende arbeidsmarktkrapte in het algemeen, respectievelijk de schaarste op de arbeidsmarkt voor verpleegkundigen in de regio in het bijzonder.

Ik merk hier het volgende over op. Dat deze opleiding valt onder de door mij erkende bijzondere stelselverantwoordelijkheid voor het gebied van gezondheidszorg staat niet ter discussie. Uw conclusie dat, hierbij in aanmerking genomen de grote behoefte aan verpleegkundigen, voldaan is aan voorwaarde 'd' echter wel.

Om aan voorwaarde 'd' te voldoen mag het realiseren van de opleiding naar mijn mening op langere termijn niet tot substantieel nadelige effecten leiden voor de benutting van de bestaande capaciteit en infrastructuur op het desbetreffende onderwijs- en onderzoeksterrein. Bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van substantieel nadelige effecten worden, naast de arbeidsmarktbehoefte, het instroomvolume dat de instelling twee jaar na de start van de opleiding verwacht te realiseren, de gevolgen voor de bestaande capaciteit en het gevoerde afstemmingsoverleg betrokken.

Uw standpunt dat een positieve toets op voorwaarde 'b', in combinatie met de enkele vaststelling van een arbeidsmarktbehoefte, moet leiden tot een positieve toets op voorwaarde 'd', deel ik dan ook niet.

3. Aanbod verpleegkundig onderwijs

In bezwaar hebt u aangevoerd dat voor de vraag of er sprake is van substantieel nadelige effecten voor de benutting van de bestaande onderwijscapaciteit, slechts rekening hoeft te worden gehouden met de onderwijsinstellingen die de duale variant van de opleiding Verpleegkunde aanbieden. Onder verwijzing naar wat ik hieromtrent onder 1 in deze beschikking heb overwogen, merk ik op dat dit niet juist is en dat terecht met alle varianten rekening is gehouden. De in het bezwaarschrift opgenomen

berekeningen die slechts zijn gericht op de duale variant, waarmee u hebt willen illustreren hoe beperkt van invloed op die onderwijscapaciteit de opleiding in Dordrecht zou zijn, zijn daarmee niet relevant.

U hebt u voorts op het standpunt gesteld dat er in het geheel geen sprake is van substantieel nadelige effecten voor de benutting van de bestaande onderwijscapaciteit. Ter onderbouwing voert u aan dat deze capaciteit beter wordt benut, aangezien, door het goedkeuren van uw aanvraag, de al beschikbare capaciteit bij de zorginstellingen in Dordrecht beter wordt benut.

Ik merk hier over op, dat met de bestaande capaciteit en infrastructuur op het desbetreffende onderwijs- en onderzoeksterrein niet wordt bedoeld de beschikbare capaciteit bij zorginstellingen. Er wordt hier slechts bedoeld op de capaciteit bij onderwijsinstellingen. Dit volgt logischerwijs uit het feit dat deze onderwijsinstellingen worden bekostigd uit 's Rijks kas en dat de macrodoelmatigheidstoets ziet op een doelmatige besteding van dit segment in de financiering door het Rijk. Het feit dat een deel van een duale opleiding plaatsvindt binnen een zorginstelling, kan aan het vorenstaande niet af doen.

4. Instroomvolume

U hebt zich in bezwaar op het standpunt gesteld dat er geen sprake is van stabilisatie of terugloop in de instroom in de opleiding Verpleegkunde. U hebt dienaangaande gewezen op de door u in het aanvraagdossier opgenomen gegevens, waaruit volgens u volgt dat de instroom stabiel is en in 2009 een stijging liet zien van ruim 3%. Daarnaast hebt u aangevoerd dat uit deze gegevens ook kan worden afgeleid dat de instroom over de periode 2005 – 2009 is gestegen met 4,5%. Ook de voorinschrijvingen voor het studiejaar 2010 – 2011 wijzen volgens u op een verder stijgende lijn in de landelijke instroom.

Voorts hebt u er op gewezen, dat de daling in de landelijke instroom in de jaren 2005 en 2006 nagenoeg exclusief te wijten was aan de afname aan instroom bij de (duale variant van de) opleiding Verpleegkunde van de Hogeschool Rotterdam. Ten slotte merkt u op dat u zich niet kunt vinden in de stelling van de CDHO dat, ook bij een stijgende instroom, de opleidingen gezamenlijk, en de duale variant daarbinnen in het bijzonder, nog over voldoende capaciteit beschikken om een eventuele groei op te vangen.

Ik wil hier het volgende over opmerken. Voor de beoordeling van voorwaarde 'd' volgt uit de Beleidsregel het uitgangspunt, dat realisering van een nieuwe opleiding in beginsel niet doelmatig is indien het aantal eerste inschrijvingen in vergelijkbare opleidingen landelijk gezien sinds de laatste 3 jaar terugloopt of stabiliseert.

Uit de cijfers uit de draaitabel van de HBO-raad 2009 van februari 2010 volgt, dat er in de periode 2005 – 2009 sprake is van een stijging van de instroom van een kleine 2%. In geval van een zodanig kleine stijging, moet er mijns inziens gesproken worden van een stabilisatie van de instroomcijfers.

Uit de instroomcijfers van de omliggende hogescholen (Avans Hogeschool, Fontys Hogescholen, Haagse Hogeschool, Hogeschool Leiden, Hogeschool Rotterdam en Hogeschool Zeeland) over diezelfde periode komt naar voren, dat er geen groei is in de instroom van eerstejaars studenten verpleegkunde. Hoewel er dus wel vanuit de arbeidsmarkt vraag is naar opgeleide verpleegkundigen, is er geen groeiende vraag naar deze opleiding, gezien vanuit de zijde van studenten.

Gelet op deze stabilisatie van de instroomcijfers voor de opleiding Verpleegkunde in genoemde periode, is er, gelet op de uit te voeren doelmatigheidstoets, terecht de conclusie getrokken dat de realisering van de opleiding Verpleegkunde in Dordrecht niet doelmatig is te achten.

Tijdens de hoorzitting hebt u er op gewezen dat de CDHO in haar advies aan de minister gebruik heeft gemaakt van cijfermateriaal dat afwijkt van de cijfers die u in uw dossier hebt opgevoerd.

Zoals afgesproken zijn u en de CDHO in de gelegenheid gesteld aan te geven van welke cijfers gebruik is gemaakt.

Bij e-mailbericht van 12 oktober 2010 heeft mw. mr. Ruijgrok aangegeven van welke cijfers de CDHO bij de advisering gebruikt heeft gemaakt. U hebt met het e-mailbericht van 20 oktober 2010 aangegeven van welke cijfers u gebruik hebt gemaakt.

Ik merk hier het volgende over op.

Mij is gebleken dat bij het samenstellen van de cijferoverzichten door beiden gebruik is gemaakt van cijfers afkomstig van de draaitabel van de HBO-raad van februari 2010.

Uit de definities die de HBO-raad hanteert, volgt uit 'Type inschrijving' dat de inschrijvingen worden ingedeeld in drie groepen. Een student kan zich inschrijven voor een hoofdstudie per type hoger onderwijs ('Hoofd 1'). De student kan zich daarnaast inschrijven voor een tweede studie aan een andere instelling ('Hoofd 2'). Een student kan zich ook bij dezelfde hogeschool voor een tweede studie inschrijven ('Neven').

Om de totale eerste instroom Verpleegkunde voor de jaren 2005 - 2009 te komen heeft de CDHO uit deze draaitabel geselecteerd: 'ba opleiding verpleegkunde/inschrijftype: alles (hoofd 1, hoofd 2 en neven)/instroomtype: eerste (eerste instroom, niet wissel)'.

U hebt geselecteerd op: 'ba opleiding verpleegkunde/inschrijftype hoofd 1/instroomtype: eerste.'

Hiermee is de afwijking van het door mij gebruikte cijfermateriaal ten opzichte van dat wat u hebt gehanteerd dan ook al verklaard.

Ik stel mij op het standpunt dat, om tot een juist en volledig beeld van de totale eerste instroom te komen, uitgegaan moet worden van de drie groepen inschrijvingen, dus zowel 'Hoofd 1', 'Hoofd 2' en 'Neven'. Dit, omdat op deze manier rekening wordt gehouden met de studenten die zich voor verpleegkunde als eerste studie hebben ingeschreven, zich voor verpleegkunde als tweede studie hebben ingeschreven en die studenten, die bij een instelling twee opleidingen volgen, waaronder de opleiding verpleegkunde, welke laatstgenoemde studie dan mee telt als inschrijving verpleegkunde.

Gelet op het vorenstaande moet dan ook gebruik worden gemaakt van het cijfermateriaal zoals door de CDHO aangevoerd, omdat dit de totale eerste instroom over de jaren 2005 - 2009 weergeeft. Hieruit volgt dat een stijgingspercentage van 2% een terecht uitgangspunt is.

Nu uit het gebruik van de woordkeuze 'in beginsel' (voorwaarde 'd' van de Beleidsregel) moet volgen dat landelijke daling of stabilisatie van het aantal eerste inschrijvingen in vergelijkbare opleidingen, landelijk gezien, niet als vanzelf leidt tot het besluit dat er voor een nieuwe opleiding geen plaats is, kunnen zwaarwegende argumenten van (onder meer) het instellingsbestuur, ondanks deze conclusie, leiden tot het oordeel dat een nieuwe opleiding wel doelmatig is. Uit de Beleidsregel volgt dat aan 'verklaringen van geen bezwaar' van aanbieders van vergelijkbare opleidingen in dat verband grote betekenis kan toekomen. Het is mijns inziens dan ook terecht dat aan de 'verklaringen van bezwaar' en juist van die van de Hogeschool Rotterdam, gelet op de ligging ten opzichte van Dordrecht, in dit verband grote betekenis is toegekomen.

Wat betreft het gebruik van vooraanmeldingscijfers ter onderbouwing van het standpunt dat er sprake is van een stijgende lijn in instroom merk ik op, dat deze gegevens geen basis kunnen vormen voor mijn beoordeling, aangezien er hierbij slechts sprake is van voorlopige gegevens en geen definitieve gegevens.

Uw stelling dat de daling van instroomcijfers in de jaren 2005 - 2009 wellicht mede te wijten is het feit dat de duale opleiding Verpleegkunde, aangeboden door de Hogeschool Rotterdam, met grote problemen kampt, kan ik niet meenemen in mijn overwegingen ten aanzien van de beoordeling van de macrodoelmatigheid. De reden hiervoor is dat de kwaliteit van een opleiding geen rol speelt bij de macrodoelmatigheidstoets. De daarvan strikt te scheiden taak tot het beoordelen van de kwaliteit van een opleiding is neergelegd bij de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

Over de ernst van de problemen aldaar merkt u in bezwaar op dat deze kennelijk worden onderkend door het College van Bestuur van de Hogeschool Rotterdam. Er is immers een verbetertraject ingezet, waarbij u verwijst naar de briefwisseling tussen de NVAO en het College van Bestuur van de Hogeschool Rotterdam. Ter nadere informering hieromtrent kan ik u nog mededelen, dat de NVAO begin 2010 bij de Hogeschool Rotterdam is geweest en met het College van Bestuur (onder andere) over de opleiding Verpleegkunde heeft gesproken. Er is gevraagd hoe het plan van aanpak met verbetertraject ervoor stond. Door de Hogeschool Rotterdam is toen gemeld dat het verbetertraject was gestart en dat er een opgaande lijn zichtbaar was. Ook zijn er wijzigingen in het management doorgevoerd. Het betreft een relatief omvangrijk pad, dat pas medio 2011 zal zijn afgerond en wat men stap voor stap aan het invoeren is. De NVAO heeft na dit bezoek geconstateerd dat in het blad Nursing onlangs positieve berichten te lezen waren over het proces dat bij de opleiding gaande is en de inmiddels aangebrachte verbeteringen.

De terugloop van instroom bij de Hogeschool Rotterdam heeft echter wel tot gevolg, dat er op korte afstand van Dordrecht een onderwijsinstelling is met een capaciteitsoverschot bij de opleiding Verpleegkunde. Deze omstandigheid moet in de macrodoelmatigheidstoets wel worden meegewogen. Ik heb daarbij in aanmerking genomen het aangevoerde marktaandeel van uw instelling en het instroomcijfer van 20 studenten in 2010, en heb dit vervolgens afgewogen tegen het feit dat de duale variant van de opleiding Verpleegkunde van de Hogeschool Rotterdam in 2009 slechts 44 studenten telde.

Het vorenstaande sterkt mij in mijn conclusie dat het starten van een nieuwe opleiding Verpleegkunde in Dordrecht ondoelmatig is.

5. Denominatie

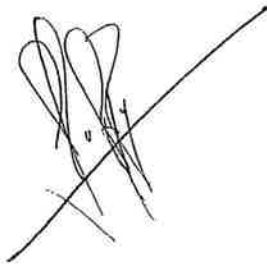
De alinea in het advies van de CDHO, waar het betreft de denominatie, acht ik inderdaad wat minder gelukkig geformuleerd.

Nochtans maakt het denominatieve aspect als onderscheidend criterium geen deel uit van het macrodoelmatigheidsbeleid, zoals dit is neergelegd in de Beleidsregel. Hiermee kan in de macrodoelmatigheidstoets dan ook geen rekening worden gehouden, ook niet in het kader van voorwaarde 'd'.

Uw stelling dat de identiteit als ondersteunend, dan wel bijkomend, dan wel aanvullend argument in de belangafweging een belangrijke rol dient te spelen, aangezien de identiteit van een instelling een rol kan spelen voor studenten en werkgevers, treft dan ook geen doel.

Alles samengenomen zie ik dan ook geen reden terug te komen op mijn eerdere besluit. Uw verzoek tot het vergoeden van de juridische kosten die u hebt moeten maken in verband met de behandeling van het bezwaar wijs ik dan ook af.

Hoogachtend,
de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
namens deze,
de 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 Arnhem, postbus 9030, 6800 EM Arnhem. Het beroepschrift moet binnen 6 weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden aan de rechtbank worden gestuurd.