



**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap**

> Retouradres Postbus 606 2700 ML Zoetermeer

Open Universiteit
p/a Brussee Lindeboom Advocaten
mr. W. Brussee
Nassau Ouwekerckstraat 3
2596 CC DEN HAAG

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

Contactpersoon

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Onze referentie
DUO/OND-2012/18743M

Uw referentie
26 september 2011

Zaaknummer
BC110594

Datum - 1 MAART 2012
Betreft Beslissing op bezwaar BC110594

Geacht college,

Bij brief van 18 oktober 2010 hebt u mij uw voornemen voorgelegd om de hbo-bacheloropleiding Bedrijfskunde als bekostigde opleiding te verzorgen.

Op 23 maart 2011 heeft de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO) een advies uitgebracht over uw voornemen.

Op 11 juli 2011 heeft de CDHO een aanvullend advies uitgebracht over voorwaarde d en e van artikel 4.1 van de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2009 (hierna: beleidsregel).

Bij brief van 17 augustus 2011 heb ik besloten niet in te stemmen met uw voornemen.

Bij brief van 26 september 2011 heeft mr. W. Brussee, namens u, pro forma bezwaar gemaakt tegen dit besluit.

Per e-mail van 4 november 2011 heeft mr. W. Pors namens de Leidse Onderwijsinstellingen (hierna: LOI) en het Nederlands Taleninstituut (hierna: NTI) laten weten als derde-belanghebbende gehoord te willen worden in de bezwaarprocedure.

Bij brief van 22 november 2011 heeft de heer Brussee de gronden van het bezwaar ingediend.

Op 10 januari 2012 heeft de heer Pors per e-mail een document toegestuurd over het rendement van de Open Universiteit in 2010.

Op 24 januari 2012 vond de hoorzitting plaats. Tijdens de hoorzitting waren namens u aanwezig de heer Janssen, de heer Ummels en als uw advocaat-gemachtigde de heer Brussee. Namens de LOI en NTI was de heer Pors aanwezig als advocaat-gemachtigde. Namens de CDHO waren aanwezig mw. mr. V. Sanderink en mr. P. Ubachs. Namens de directie HO was aanwezig mw. mr. T.G. Ruijgrok. U bent gehoord door mr. B.J. de Koning en mw. mr. K. Habib, beiden werkzaam bij Dienst Uitvoering Onderwijs.

Naar aanleiding van de hoorzitting is u de mogelijkheid geboden om een onderbouwing te overleggen van de geschatte instroomgegevens.

Bij brief van 9 februari 2012 heeft de heer Brussee bescheiden toegestuurd over de geschatte instroomgegevens.

De heer Pors heeft op 14 februari 2012 per e-mail gereageerd op deze bescheiden.

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Besluit

Ik verklaar uw bezwaarschrift ongegrond, omdat uw voornemen om de hbo-bacheloropleiding Bedrijfskunde als bekostigde opleiding te verzorgen niet voldoet aan artikel 4.1 lid 1 sub d van de beleidsregel. Daarom heb ik op goede gronden besloten niet in te stemmen met uw verzoek om deze opleiding te verzorgen als bekostigde opleiding. Voor de onderbouwing van dit besluit verwijs ik u naar de onderstaande overwegingen.

Relevante regelgeving

Voor de relevante regelgeving verwijs ik naar artikel 6.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) en de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs van 19 juni 2009.

Overwegingen

Procedureel

Tijdens de hoorzitting en in de reactie van 14 februari 2012 hebben de LOI en NTI aangegeven bezwaar te hebben tegen het insturen van nadere gegevens in de bezwaarprocedure. Zij voeren aan dat op grond van artikel 4.3 lid 1 van de beleidsregel alle gegevens bij de aanvraag hadden moeten worden overgelegd.

Hierover merk ik op dat in de bezwaarprocedure een volledige heroverweging plaatsvindt, waarbij ex nunc wordt getoetst. Dit betekent dat de brief van 9 februari 2012 wordt meegenomen in de bezwaarprocedure.

Inhoudelijk

Voorwaarde d van artikel 4.1 van de beleidsregel houdt in dat de realisatie van de opleiding naar mijn mening op langere termijn geen substantieel nadelige effecten mag hebben voor de benutting van de bestaande capaciteit en infrastructuur op het desbetreffende onderwijs- en onderzoeksterrein. Hierbij wordt ook het aanbod meegenomen van vergelijkbaar geaccrediteerd, niet-bekostigd onderwijs, dat studenten onder vergelijkbare condities kunnen volgen als het bekostigd onderwijs.

De CDHO geeft in haar advies aan dat niet aan deze voorwaarde d wordt voldaan. Zij komt tot deze conclusie door te wijzen op het bestaan van een risico op kannibalisatie van bestaande hbo bedrijfskunde opleidingen, het ontbreken van een onderbouwde schatting van het instroomvolume van het eerste jaar en het ontbreken van urgentie in de huidige arbeidsmarkt voor het realiseren van een nieuwe hbo-bacheloropleiding bedrijfskunde.

In uw bezwaarschrift en ter hoorzitting hebt u - kort samengevat - aangevoerd dat de drie argumenten die de CDHO gebruikt om aan te geven dat niet is voldaan aan voorwaarde d van de beleidsregel niet juist zijn. Daarnaast hebt u gewezen op het onderscheidende en complementaire karakter van de opleidingen die u verzorgt. Dit karakter is volgens u onvoldoende meegenomen in de beoordeling.

Namens de LOI en NTI is aangevoerd dat instemmen met het voornemen om de hbo bachelor opleiding bedrijfskunde als bekostigde opleiding te verzorgen, in strijd zou zijn met artikel 6.2 WHW en de beleidsregel. Daarnaast zou instemmen leiden tot verboden staatssteun. Voorts zijn argumenten aangevoerd waarom niet aan voorwaarde d is voldaan.

Risico op kannibalisatie van bestaande opleidingen

Uit de toelichting op de beleidsregel blijkt dat de realisatie van een nieuwe opleiding in beginsel niet doelmatig is, indien het aantal eerste inschrijvingen in vergelijkbare opleidingen landelijk gezien sinds de laatste drie jaar terugloopt of stabiliseert. De toelichting op de beleidsregel vermeldt dat deze constatering een belangrijke indicator is. Zwaarwegende argumenten van het instellingsbestuur en/of nieuwe beleidsprioriteiten van de overheid kunnen leiden tot het oordeel dat, ondanks deze constatering de nieuwe opleiding toch doelmatig is. Aan verklaringen van geen bezwaar van aanbieders van vergelijkbare opleidingen kan in dat verband grote betekenis toekomen.

De instroomgegevens van de hbo-bacheloropleiding bedrijfskunde zijn stabiel tot licht dalend. Dit betekent dat u zwaarwegende argumenten moet aanvoeren en/of nieuwe beleidsprioriteiten van de overheid moet aantonen op grond waarvan de conclusie dat deze opleiding doelmatig is, is gerechtvaardigd.

In de bezwaarprocedure betoogt u dat de CDHO alleen verwijst naar de bezwaren van vier instellingen om aan te geven dat sprake zou kunnen zijn van kannibalisatie van bestaande opleidingen. U stelt dat de CDHO een onjuiste samenvatting geeft van deze bezwaren tegen het voornemen. U voert aan dat u hebt geprobeerd aan te tonen dat het marktaandeel van de instellingen die bezwaar hebben gemaakt vrij klein is en dit meegenomen zou moeten worden in de belangenafweging. U geeft aan dat het onduidelijk is hoe deze belangenafweging heeft plaatsgevonden en daarom heeft de CDHO, volgens u, in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel gehandeld. Daarnaast geeft u aan dat ik ook in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel heb gehandeld door in mijn besluit alleen te verwijzen naar het advies van de CDHO. Tot slot geeft u aan dat de positieve effecten die deze opleiding zal hebben niet zijn meegenomen in het advies.

Ik merk ten eerste op dat de conclusie van de CDHO dat risico bestaat op kannibalisatie van het bestaande vergelijkbare opleidingsaanbod niet alleen is gebaseerd op de bezwaren van de vier instellingen. Deze conclusie is gebaseerd op de combinatie van de bezwaren van de vier instellingen en de stabiele tot licht dalende instroomgegevens van hbo-bacheloropleiding bedrijfskunde.

In de bezwaren van de vier instellingen wordt weliswaar niet letterlijk gesproken over kannibalisatie. De conclusie dat daarvan wel degelijk sprake kan zijn, kan worden getrokken uit de inhoud van de desbetreffende brieven. Dit blijkt uit daarin vervatte zinsdelen als *substantiële nadelige gevolgen* en *bedreiging voor de bestaande opleidingen*. De CDHO heeft derhalve geen onjuiste samenvatting gegeven van de bezwaren van de vier instellingen.

Daarnaast heeft de CDHO wel degelijk een belangenafweging gemaakt tussen de bezwaren van de vier instellingen en de overige instellingen. In deze belangenafweging is, zoals ook blijkt uit het advies, rekening gehouden met de instellingen die geen bezwaar hadden of hebben gemaakt tegen uw voornemen. Dit blijkt uit het feit dat in het advies wordt gewezen op deelname of verzoek om deelname aan het open netwerk. Het feit dat instellingen die geen bezwaar hebben gemaakt een groot gedeelte van het marktaandeel in handen hebben, betekent niet dat de kans op kannibalisatie niet zal optreden. Een van de deelnemers aan het open netwerk (Hogeschool Arnhem en Nijmegen) heeft bij brief, gedateerd 21 januari 2010, aangegeven dat het nieuwe aanbod vanuit efficiencyoverwegingen voor deeltijd geen aantrekkelijk vooruitzicht is.

Tot slot hebt u aangevoerd dat op lange termijn positieve effecten kunnen optreden door de nieuwe vorm waarin u de opleiding aanbiedt. Tijdens de hoorzitting hebt u aangegeven dat het gaat om een latente vraag en dat het niet mogelijk is deze vraag te meten. Nu dit zo is, kan deze grond geen rol spelen in de belangenafweging die ik moet maken.

Resumerend meen ik dat het gegeven dat de instroomgegevens stabiel tot licht dalend zijn, een belangrijke rol hebben gespeeld in de belangenafweging om tot de conclusie te komen dat sprake zou kunnen zijn van kannibalisatie. De argumenten die u hebt aangevoerd zijn geen zwaarwegende argumenten die mij tot een ander oordeel zouden moeten leiden. Daarnaast hebt u ook niet aangetoond dat er nieuwe beleidsprioriteiten zijn, zodat ook dit mijn conclusie niet anders kan maken.

Uit het vorenstaande volgt dat het advies van de CDHO op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en inhoudelijk concludent is, waarmee mijn besluit om het advies van de CDHO op te volgen ten aanzien van voorwaarde d niet in is strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.

Onderbouwing instroomvolume

U voert aan dat op grond van de beleidsregel geen onderbouwing nodig is voor geschatte instroomgegevens. Voor zover deze gegevens wel onderbouwd zouden moeten worden, verwijst u naar het rekenmodel en de brief van 9 februari 2012. Ten aanzien van deze brief voeren de LOI en NTI aan dat het overgelegde stuk geen bewijs is voor de arbeidsmarkt vraag.

Ten aanzien van uw standpunt dat de schatting van de instroomgegevens niet onderbouwd hoeft te worden, merk ik het volgende op. Op grond van artikel 4.3 lid 1 van de beleidsregel moet het instellingsbestuur documenten overleggen waaruit blijkt dat is voldaan aan de voorwaarden genoemd in artikel 4.1 van de beleidsregel. Met andere woorden; de bewijslast ligt bij het instellingsbestuur. Deze bewijslast geldt eveneens voor de inhoud van de documenten die op grond van de toelichting van artikel 4.3 van de beleidsregel bij de aanvraag dienen te worden meegestuurd.

De onderbouwing van de geschatte instroomgegevens is nog steeds onvoldoende. Met de brief die u na de hoorzitting hebt ingebracht, is nog steeds niet voldoende inzichtelijke gemaakt waar de geschatte aantallen nu op zijn gebaseerd.

Arbeidsmarktsituatie

U geeft aan dat de CDHO ten onrechte uitgaat van de gegevens van de HBO-Monitor, omdat dit een momentopname betreft. U verwijst naar de prognose van ROA en CEDEFOP om aan te geven dat een arbeidsmarktbehoefte bestaat aan afgestudeerden van de hbo-bacheloropleiding bedrijfskunde. U geeft daarnaast aan dat de gegevens van de HBO-Monitor geen onderscheid maken tussen de voltijd- deeltijd en duale opleidingen. Dit onderscheid is volgens u juist van belang, omdat in de deeltijdmarkt in de toekomst met name een behoefte bestaat aan hbo opgeleiden.

De HBO-Monitor wordt door het veld gebruikt om de arbeidsmarktsituatie van hun afgestudeerden vast te stellen en na te gaan in hoeverre de opleidingen aansluiten bij de eisen van de beroepspraktijk. De HBO-Monitor kan om die redenen gebruikt worden voor de prognose. De rapporten van ROA en CEDEFOP waar u naar verwijst geven slechts aan dat er behoefte is aan hoger opgeleiden (leidinggevenden) in het algemeen op de arbeidsmarkt. Hieruit blijkt nog geenszins dat er in het bijzonder voor hbo bedrijfskunde afgestudeerden een urgente behoefte zou bestaan op de arbeidsmarkt. De arbeidsmarktbehoefte waar u naar verwijst kan namelijk ook door afgestudeerden van andere hbo opleidingen worden ingevuld. U wijst nog op het deeltijdkarakter en bijzondere vorm van onderwijs die een nieuwe doelgroep zal aanspreken. Bij de beoordeling of een nieuwe opleiding doelmatig is, wordt geen onderscheid gemaakt tussen voltijd- deeltijd- en duale onderwijsvormen. Het deeltijdkarakter van de opleiding is in dat kader dan ook irrelevant.

Bijzondere positie Open Universiteit

U geeft aan dat de bijzondere positie die u inneemt niet, althans onvoldoende is meegenomen in de beoordeling. U benadrukt dat deze bijzondere positie door mij reeds is erkend in de aanvragen voor de opleidingen bachelor hbo-rechten en bachelor hbo-informatica en door de CDHO in haar advies van 14 april 2010 voor de opleiding bachelor hbo-informatica. U geeft aan dat het gelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel zijn geschonden nu de adviezen anders luiden.

Zowel de CDHO als ik zijn ons bewust van de bijzondere positie die u inneemt. De CDHO heeft dit getracht te benadrukken door een alinea te wijden aan deze bijzondere positie. Door plaatsing van deze alinea aan het einde van de beoordeling van de aanvraag onder voorwaarde d in het advies, is deze uitdrukking kennelijk niet bij u overgekomen. U hebt ter zitting erkend dat uw bijzondere positie niet met zich meebrengt dat alle nieuwe opleidingen zonder meer doelmatig zijn. Voor elke nieuwe opleiding zal opnieuw gekeken moeten worden of deze opleiding doelmatig is, waarbij niet alleen uw bijzondere positie wordt meegenomen in de beoordeling, maar ook overige feiten en omstandigheden. Bij de hbo-bacheloropleiding informatica en rechten heeft de weging van het geheel van feiten en omstandigheden tot een ander – namelijk voor u positief – oordeel geleid. Voor de hbo-bacheloropleiding bedrijfskunde heeft het geheel van voornoemde feiten en omstandigheden geleid tot een afwijzende beslissing.

Kortom er is geen sprake van gelijke gevallen en om die reden is door de CDHO noch het gelijkheidsbeginsel noch het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.

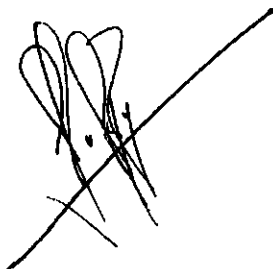
Gelet op het vorenstaande is er voor mij geen reden om terug te komen op mijn besluit van 17 augustus 2011. De punten van de LOI en NTI die betrekking hebben op strijdigheid met artikel 6.2 WHW en de beleidsregel en dat instemmen leidt tot verboden staatssteun, behoeven daarom geen bespreking.

Proceskosten

Ten slotte hebt u verzocht om vergoeding van de proceskosten. Volgens artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht worden de kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

Aangezien ik mijn besluit van 17 augustus 2011, gelet op het voorgaande, niet herroep, komt u niet in aanmerking voor vergoeding van de proceskosten.

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



drs. S.J. van Spijker

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Maastricht, Postbus 1988, 6201 BZ Maastricht. Het beroepschrift moet binnen 6 weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden aan de rechtbank worden gestuurd.