

2012/033



ONTVANGEN 26 AUG. 2013

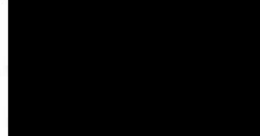
**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap**

> Retouradres Postbus 606 2700 ML Zoetermeer

Driestar Educatief
Het College van Bestuur
Drs. R.W. Zoutendijk
Postbus 368
2800 AJ GOUDA

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

Contactpersoon



Onze referentie
DUO/OND-2013/32064M

Zaaknummer
BC130341

Datum **22 AUG 2013**
Betreft **Beslissing op bezwaar**

Geacht bestuur,

Bij brief van 9 november 2012 hebt u het voornemen voorgelegd om de hbo-bacheloropleiding tot leraar Voortgezet Onderwijs van de 2e graad in Godsdienst als bekostigde opleiding in Gouda te verzorgen.

Bij besluit van 15 maart 2013, kenmerk 492777, is niet ingestemd met uw voornemen.

Bij brief van 24 april 2013 hebt u bezwaar gemaakt tegen dit besluit.

Op 11 juni 2013 hebt u uw bezwaren mondeling toegelicht. Tijdens de hoorzitting waren aanwezig de heer drs. L.N. Rottier, de heer W.M. Van der Wilt, mevrouw mr. H.B. Verkade-de Heer en de heer mr. M.J.W. Hoek. U bent gehoord door mevrouw mr. M.D. Cossee-Goschalk en mevrouw mr. L.E. van der Weij.

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Besluit

Ik verklaar uw bezwaarschrift ongegrond, omdat op goede gronden is besloten om niet in te stemmen met uw voornemen om de hbo-bacheloropleiding tot leraar Voortgezet Onderwijs van de 2e graad in Godsdienst als bekostigde opleiding te verzorgen.

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

Relevante regelgeving

Voor de relevante regelgeving verwijs ik naar:

- De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb),
- De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW),
- De Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2012, Strc. 2012, nr. 22213 (hierna: Beleidsregel)

Gronden van bezwaar

U hebt bezwaar gemaakt tegen het besluit van 15 maart 2013, omdat u – kort samengevat – van mening bent dat er geen nieuwe opleiding wordt toegevoegd aan het bestaande aanbod, maar uw voornemen eruit bestaat de niet-bekostigde lerarenopleiding Godsdienst van de Stichting Cursus Godsdienstonderwijs (hierna:

CGO) toe te voegen aan uw eigen, bekostigde opleidingsaanbod. U geeft aan dat de huidige niet-bekostigde opleiding zal verdwijnen.

U stelt dat voor de motivering van de afwijzing ex artikel 6, sub c, van de Beleidsregel uitsluitend wordt aangesloten bij de zienswijze van de Christelijke Hogeschool Ede (hierna: CHE). Echter na overleg met u heeft CHE haar tegenwerpingen ingetrokken, zodat, nu het besluit volgens u uitsluitend hierop is gebaseerd, de grondslag aan het bestreden besluit is komen te ontvallen. Het besluit zou dan ook niet deugdelijk zijn gemotiveerd.

Ook vindt u dat het bestreden besluit in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel tot stand is gekomen en geeft u aan dat er op basis van de Beleidsregel geen verplichting bestaat om naar de zienswijze van andere instellingen te vragen.

U verwijst tevens naar artikel 13, lid 2, van de Beleidsregel, waarin staat dat als de nieuwe opleiding past in het profiel van de instelling, wordt aangenomen dat is voldaan aan artikel 6, onder c, van de Beleidsregel. Volgens u past de opleiding in uw profiel. U stelt dat uit het bestreden besluit niet blijkt dat het effect van de opleiding op het bestaande aanbod gelet op artikel 13, lid 2, van de Beleidsregel lichter is gewogen. Sterker nog, het lijkt er volgens u op dat de zienswijze van CHE juist erg zwaar is meegewogen.

Verder vindt u het advies van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO) innerlijk tegenstrijdig. Er wordt enerzijds gezegd dat het bestaande aanbod voldoende is om in de landelijke behoefte te voorzien, hieruit trekt u de conclusie dat de CDHO niet wil dat één van de bestaande opleidingen verdwijnt, terwijl, nu de continuering van de één van deze niet-bekostigde opleidingen in het gedrang komt, anderzijds de aangevraagde bekostiging van die opleiding wordt afgewezen. U voorziet als gevolg hiervan een knelpunt in de toekomstige personeelsvoorziening voor leraren Godsdienst en levensbeschouwing. Hierbij speelt ook een rol dat uw opleiding een specifiek eigen profiel heeft en een eigen markt bedient, zodat u verwacht dat deze opleiding geen invloed zal hebben op de landelijke, lage instroomcijfers van andere instellingen.

Er is weliswaar sprake van een strategische alliantie met CHE en GH te Zwolle, maar de reikwijdte hiervan is expliciet beperkt en ziet niet op samenwerking op het gebied van bachelors. U ziet dan ook niets in de suggestie van de CDHO voor een joint venture of een joint degree.

Tijdens de hoorzitting is hier – kort samengevat – het volgende aan toegevoegd. Afgelopen jaar is er bewust een numerus fixus door CGO ingesteld, omdat de kosten voor de opleiding anders te hoog zouden worden. Als niet-bekostigde opleiding zou CGO eigenlijk zo'n hoog collegegeld moeten gaan vragen dat dit niet realistisch is. CGO wil wel graag dat de opleiding blijft voortbestaan. Desgevraagd hebt u aangegeven zelf geen numerus fixus voor de opleiding te zullen hanteren, want iedereen is in principe na een toelatingsgesprek welkom.

Verder hebt u aangegeven dat er in het noorden van het land een verschuiving gaat plaatsvinden, aangezien de opleiding Godsdienstleraar van NHL Hogeschool per 1 september 2013 verdwijnt en de studenten naar Hogeschool Windesheim in Zwolle over zullen gaan. Hierdoor zouden er nog maar zes opleidingen overblijven.

In het verleden zijn meerdere niet-bekostigde opleidingen bij u ondergebracht. Recentelijk, drie jaar geleden, was dat de hbo-bacheloropleiding Pedagogiek. Dit zijn inmiddels goedlopende, bekostigde opleidingen. U voorziet hiermee in een behoefte. Daarbij bent u van mening dat een opleiding tot Godsdienstleraar eigenlijk niet in het profiel van uw instelling zou mogen ontbreken.

Overwegingen

U hebt mij verzocht om de hbo-bacheloropleiding tot leraar Voortgezet Onderwijs van de 2e graad in Godsdienst als bekostigde opleiding te mogen verzorgen.

Algemeen

Bij een verzoek om instemming tot het verzorgen van een nieuwe opleiding moet worden beoordeeld of er gelet op het geheel van voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs sprake is van een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen (artikel 6.2, lid 1, van de WHW). Nu de wet uitdrukkelijk spreekt over beoordelen, betekent dit dat er sprake is van een discretionaire bevoegdheid in de vorm van beoordelingsvrijheid.

Om de aanvragen te kunnen beoordelen is er een toetsingskader opgesteld (artikel 6.2, lid 4, van de WHW). Dit toetsingskader is leidend voor de beoordelingen en staat in de Beleidsregel. In deze Beleidsregel wordt ervan uitgegaan dat het bestaande opleidingsaanbod dient te worden aangepast, vernieuwd, dan wel verbreed. Het beleid voor uitbreiding van het bekostigde aanbod is restrictief ten aanzien van nieuwe opleidingen en nieuwe vestigingsplaatsen, met aandacht voor het profiel van de instelling en de behoefte op de arbeidsmarkt op basis van de landelijke arbeidsmarkt cijfers (van ROA en UWV).

Dit betekent dat bij de beoordeling van een instemmingsverzoek wordt bezien of er ruimte is in het bestaande, landelijke aanbod voor nog een bekostigde opleiding. Er wordt hierbij gekeken naar het aantal en de spreiding van alle bestaande opleidingen (zowel de bekostigde instellingen als rechtspersonen voor hoger onderwijs) en in hoeverre deze opleidingen over voldoende capaciteit beschikken om in de veronderstelde arbeidsmarktvraag te kunnen voorzien. Het gaat immers om een doelmatige besteding van overheidsmiddelen.

Nieuwe opleiding

Op dit moment wordt het landelijk aanbod voor de opleiding Godsdienstleraar in de 2e graad gevormd door vijf bekostigde opleidingen en twee niet-bekostigde opleidingen. Nu u beoogt de opleiding van CGO 'over te nemen', zou dit betekenen dat er in principe niets aan het landelijk aantal opleidingen verandert. Dit zou echter wel betekenen dat het aantal bekostigde opleidingen toe gaat nemen van vijf naar zes opleidingen. Gelet hierop betekent een positieve beoordeling van een verzoek altijd dat het aantal bekostigde opleidingen wordt uitgebreid en daarom is er wel degelijk sprake van een nieuwe opleiding ook al wordt aan het curriculum en de locatie van de opleiding in wezen niets gewijzigd. CGO is feitelijk immers een andere instelling dan uw instelling.

Zienswijze van andere instellingen

Bij de beoordeling van de ruimte in het landelijk bestaande onderwijsaanbod voor de door u beoogde opleiding worden verschillende elementen betrokken (artikel 12 van de Beleidsregel). De basiselementen worden gevormd door het aantal bestaande, vergelijkbare, bekostigde en niet-bekostigde opleidingen, de studenteninstroom in deze opleidingen, een schatting van de instroom in de nieuwe opleiding en kwantitatieve gegevens over de arbeidsmarktvraag naar afgestudeerden van de bestaande opleidingen en de nieuwe opleiding. Daarnaast krijgen aanbieders van vergelijkbare opleidingen de gelegenheid om hun reactie op de aanvraag te geven. De mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze dient, anders dan u stelt, wel degelijk te worden geboden. De CDHO maakt het bij haar ingediende voornemen kenbaar en stelt alle daarvoor in aanmerking komende instellingen in de gelegenheid hun zienswijze over het voornemen te verstrekken. Het is aan de instellingen zelf of zij daar ook gebruik van wensen te maken. Deze zienswijzen kunnen een nader inzicht bieden in de ontwikkelingen en opvattingen in het veld. Zienswijzen zullen echter nooit van doorslaggevend belang worden geacht uitsluitend omdat zij negatief zijn. De CDHO beoordeelt namelijk in hoeverre de ingediende zienswijzen van daarvoor in aanmerking komende instellingen in het licht van criterium c van artikel 6 van de Beleidsregel een rol spelen. De CDHO komt op grond van alle argumenten die bij dat criterium een rol spelen tot een totaalafweging.

Het wegvallen van de negatieve zienswijze van CHE impliceert niet dat er nu opeens wel ruimte is voor uitbereiding van het landelijk, bekostigde aanbod op dit

terrein, aangezien een zienswijze slechts één van de elementen is die bij de beoordeling wordt betrokken.

Het feit, dat er reeds een bekostigde opleiding met een enigszins vergelijkbaar profiel is die bovendien te kampen heeft met een afnemende instroom, is reden geweest om te komen tot de conclusie dat binnen de bestaande landelijk beschikbare onderwijscapaciteit andere doelmatiger oplossingen denkbaar zijn om in de arbeidsmarktbehoefte te voorzien dan de bekostiging van de door u voorgenomen opleiding. Daarnaast is de indruk dat ook bij andere bekostigde opleidingen de capaciteit nog niet maximaal wordt benut, zodat niet valt in te zien waarom het noodzakelijk en doelmatig is dat er een bekostigde opleiding aan het landelijk onderwijsaanbod zou moeten worden toegevoegd.

De CDHO heeft naar aanleiding van uw aanvraag alle relevante informatie verzameld. Op grond hiervan heeft zij een totaalbeeld gekregen en daar haar advies op gebaseerd. Zoals in het bestreden besluit is aangegeven, heb ik geconstateerd dat het advies van de CDHO zorgvuldig tot stand is gekomen en inhoudelijk afdoende is, zodat ik dit advies aan mijn besluit ten grondslag heb mogen leggen.

Gelet op het voorgaande is geen sprake van een schending van het motiveringsbeginsel noch van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Lichter wegen ex artikel 13 van de Beleidsregel

Wanneer de nieuwe opleiding past in het profiel van de instelling wordt aangenomen dat is voldaan aan criterium c van artikel 6 van de Beleidsregel, tenzij naar mijn oordeel al ruimschoots voldoende vergelijkbare opleidingen worden aangeboden om in de behoefte te kunnen voorzien.

Op grond van artikel 13 van de Beleidsregel dient er aldus een lichtere weging plaats te vinden van criterium c. Dit betekent evenwel niet dat er helemaal geen weging meer behoeft plaats te vinden.

Gelet op de formulering van het tenzij-gedeelte in dit artikel wordt de doelmatigheid niet uitsluitend in termen van concurrentie gezien, maar vooral ook in termen van ruimte in het opleidingsaanbod.

De CDHO heeft het bestaande landelijk aanbod onderzocht en heeft geconstateerd dat de relatief beperkte en teruglopende instroomaantallen bij de overige bekostigde aanbieders niet nopen tot het uitbreiden van het bekostigde aanbod met nog een opleiding, zodat er moet worden geconcludeerd dat er al ruimschoots voldoende vergelijkbare opleidingen worden aangeboden om in de behoefte te voorzien. Daarbij moeten de huidige onderwijsaanbieders in staat worden geacht om meer eerstejaars studenten te werven en zo in de landelijke arbeidsmarktbehoefte te kunnen gaan voorzien.

De CDHO heeft op basis van haar onderzoek geoordeeld dat uitbreiding van het bestaande bekostigde opleidingsaanbod het gevaar tot versnippering en vershraling van het bestaande, bekostigde opleidingsaanbod met zich mee brengt. In die zin is de opmerking van CHE als overtuigend bestempeld. Uiteraard is uw reactie op de zienswijze van CHE bij de advisering betrokken. Deze reactie heeft evenwel niet geleid tot een ander inzicht of een ander advies.

Aanbod en behoefte

Zoals al is aangegeven ziet uw verzoek op uitbreiding van het landelijk, bekostigd opleidingsaanbod. Bij de beoordeling van het landelijk opleidingsaanbod wordt de niet-bekostigde opleiding van CGO meegewogen. Dit betekent echter niet dat als wordt geconstateerd dat het huidige, landelijke opleidingsaanbod voldoende wordt geacht om in de arbeidsmarktvrage te kunnen voorzien, dit aantal opleidingen dan ook moet worden gehandhaafd. Hiervoor is reeds aangegeven dat landelijk het aantal studenten afneemt, dus zelfs als de opleiding van CGO zou verdwijnen, is de landelijke onderwijscapaciteit nog steeds voldoende. Zoals in het advies van de CDHO staat, is de instroom van zowel de bekostigde als niet-bekostigde godsdienstleraar opleidingen relatief laag. Er is geen reden om aan te nemen dat dit binnenkort zal veranderen. Het al dan niet hanteren van een numerus fixus doet hier niet aan af.

De door u veronderstelde bedreiging voor de continuering van de opleiding die tot op heden door CGO wordt aangeboden, onttrekt zich aan mijn verantwoordelijkheid. Mijn verantwoordelijkheid voor het niet-bekostigde onderwijs is beperkt tot het garanderen van de kwaliteit van dat onderwijs en strekt zich niet uit tot het in standhouden daarvan.

Uw conclusie dat de CDHO niet zou willen dat één van de opleidingen uit het bestaande opleidingsaanbod verdwijnt, kan ik dan ook niet volgen en is onjuist.

De niet-bekostigde opleiding die op dit moment door CGO wordt aangeboden is rechtstreeks gelieerd aan een beperkt aantal reformatische scholen voor voortgezet onderwijs. Daarmee is CGO in wezen 'hofleverancier' voor het reformatisch godsdienstonderwijs. Dit betekent dat deze opleiding specifiek gericht is op één denominatieve richting. De bekostigde opleiding die u wenst te gaan verzorgen is bedoeld voor deze zelfde, specifieke doelgroep. Het denominatieve aspect als onderscheidend criterium maakt echter geen deel uit van de doelmatigheidstoets zoals deze is neergelegd in de Beleidsregel. Van een bekostigde opleiding tot godsdienstleraar mag worden verwacht dat deze een brede arbeidsmarktorientatie heeft, zodat het afnemend veld voor afgestudeerden van deze opleidingen bestaat uit alle scholen voor voortgezet onderwijs en niet slechts zeven reformatische scholen en misschien een enkele protestants-christelijke school. De bekostiging van een specifieke opleiding voor een specifieke doelgroep hoort niet thuis in het stelsel van brede, landelijke onderwijsvoorzieningen.

Joint venture of joint degree

Naast haar negatieve advies over uw aanvraag voor de nieuwe, bekostigde opleiding tot godsdienstleraar heeft de CDHO u gewezen op een andere, mogelijk wel doelmatige oplossing. Hiermee is niet geprobeerd om de bestaande afspraken tussen u en CHE anders te interpreteren.

De CDHO heeft slechts de suggestie gedaan om de bestaande samenwerking uit te breiden dan wel te intensiveren. Deze suggestie is ingegeven vanuit de optiek van een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. U bent uiteraard vrij om deze suggestie over te nemen of naast u neer te leggen.

Beëindiging opleiding NHL

Tijdens deze bezwaarprocedure is bekend geworden dat per 1 september 2013 de enigszins vergelijkbare deeltijd opleiding van de NHL Hogeschool in Leeuwarden verdwijnt. Als reden hiervoor wordt gegeven dat de opleiding te klein is om de kwaliteit en de continuïteit op langere termijn te garanderen. De studenten zullen in principe worden ondergebracht bij de desbetreffende opleiding van Windesheim in Zwolle.

Uit het Centraal Register Inschrijvingen Hoger Onderwijs blijkt dat het aantal eerstejaars studenten van de NHL Hogeschool in Leeuwarden in het collegejaar 2010-2011 dertien bedroeg. Dit aantal is vergelijkbaar met het aantal eerstejaars studenten dat bij CGO in 2010 en 2011 is ingestroomd, respectievelijk veertien en twaalf.

Hieruit blijkt niet zo zeer dat er met het wegvallen van de opleiding van de NHL Hogeschool ruimte voor een nieuwe opleiding in het landelijk opleidingsaanbod zou ontstaan. Integendeel, hieruit blijkt juist dat de doelmatigheid van het huidige opleidingsaanbod duidelijk onder druk staat.

Hbo-bacheloropleiding Pedagogiek

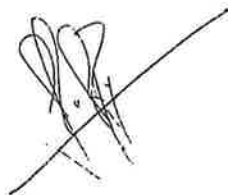
De onderhavige opleiding tot Godsdienstleraar is niet te vergelijken met de opleiding Pedagogiek. In 2010 heeft de CDHO geconstateerd dat er nog wel ruimte was naast het bestaande landelijk aanbod voor een deeltijd hbo-bacheloropleiding Pedagogiek, zodat toen is ingestemd met uw voornemen. Nu heeft de CDHO moeten constateren dat het landelijk opleidingsaanbod reeds voldoende is en er geen ruimte meer is voor nog een opleiding tot Godsdienstleraar.

Zoals ik hiervoor reeds heb aangegeven acht ik het landelijk opleidingsaanbod voor Godsdienstleraren voldoende en vind ik het niet doelmatig om daar een nieuwe opleiding aan toe te voegen.

Conclusie

Alles samengenomen zie ik in uw bezwaren geen aanleiding om terug te komen op mijn eerdere besluit.

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



drs. Steven van Spijker

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Den Haag, postbus 20302, 2500 EH Den Haag. Het beroepschrift moet binnen 6 weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden aan de rechtbank worden gestuurd.