



> Retouradres Postbus 30205 2500 GE Den Haag

Avans Hogeschool B.V.  
[REDACTED]  
Postbus 2087  
4800 CB BREDA

Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

[www.duo.nl/zakelijk/oneens-met-duo](http://www.duo.nl/zakelijk/oneens-met-duo)

**Contactpersoon**

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

**Onze referentie**  
BC2300412/1

**Uw referentie**  
23-026/CT/MK

**Zaaknummer**  
BC2300412

**28 MAART 2024**

Datum

Betreft Beslissing op bezwaar

Geachte [REDACTED],

In april 2023 hebben de Hanzehogeschool Groningen, de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, de Saxion Hogeschool, de Hogeschool Rotterdam en de Hogeschool Utrecht (hierna: de Hogescholen) mij gevraagd in te stemmen met hun voornemen om de hbo-masteropleiding Fysiotherapie als bekostigde opleiding te gaan verzorgen.

Bij besluiten van 20 juli 2023 heb ik ingestemd met de voornemens van de Hanzehogeschool Groningen (kenmerk 39954045), de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (kenmerk 39938286) en de Saxion Hogeschool (kenmerk 39938392).

Met de voornemens van de Hogeschool Rotterdam (kenmerk 39949609) en de Hogeschool Utrecht (kenmerk 39943634) heb ik niet ingestemd.

Bij brief van 29 augustus 2023 hebt u namens Avans Hogeschool B.V (hierna: Avans+) bezwaar gemaakt tegen de besluiten van de Hanzehogeschool Groningen, de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en de Saxion Hogeschool.

De Stichting Opleidingen Musculoskeletale Therapie (hierna: SOMT) en de Stichting Breederode Hogeschool (hierna: Breederode) hebben eveneens bezwaar gemaakt tegen de besluiten van de Hanzehogeschool Groningen, de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en de Saxion Hogeschool (zaaknummers BC 2300402, BC 2300411).

Voorts heeft de Hogeschool Rotterdam bezwaar gemaakt tegen mijn besluit van 20 juli 2023 om niet in te stemmen met haar voornemen om de hbo-masteropleiding Fysiotherapie als bekostigde opleiding te gaan verzorgen (zaaknummer BC 2300409).

Daarnaast heeft de Hogeschool Utrecht bezwaar gemaakt tegen mijn besluit van 20 juli 2023 om niet in te stemmen met haar voornemen om de hbo-masteropleiding Fysiotherapie als bekostigde opleiding te gaan verzorgen (zaaknummer BC 2300403).

SOMT, Breederode en Avans+ hebben zich gemeld als belanghebbende bij de bezwaarschriften van de Hogeschool Rotterdam en de Hogeschool Utrecht.

Bij brief van 17 november 2023 hebt u een reactie gegeven op de gronden van het bezwaar van de Hogeschool Utrecht. Uw reactie heb ik betrokken bij de beslissing op het bezwaar van de Hogeschool Utrecht.

Bij brief van 13 december 2023 hebt u een reactie gegeven op de gronden van het bezwaar van de Hogeschool Rotterdam. Uw reactie heb ik betrokken bij de beslissing op het bezwaar van de Hogeschool Rotterdam.

Bij brieven van 20 november 2023 en 8 december 2023 hebben de Hanzehogeschool Groningen, de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en de Saxion Hogeschool hun steun betuigd met betrekking tot de bekostigingsaanvragen van de Hogeschool Utrecht en de Hogeschool Rotterdam.

Bij brief van 4 december 2023 hebben de Hanzehogeschool Groningen, de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en de Saxion Hogeschool gereageerd op de bezwaarschriften van SOMT, Breederode en Avans+.

Op 17 januari 2024 heeft een gecombineerde hoorzitting plaatsgevonden voor alle vijf de bezwaarschriften.

De Hanzehogeschool Groningen, de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en de Saxion Hogeschool hebben aangegeven te volstaan met hun schriftelijke reactie en zagen af van aanwezigheid bij de hoorzitting.

U hebt namens Avans+ het bezwaarschrift mondeling toegelicht.

Bij de hoorzitting waren verder nog aanwezig

Het horen vond plaats door

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

### **Besluit**

Ik verklaar uw bezwaarschrift gegrond.

Dit betekent dat ik mijn instemming met de voornemens van de Hanzehogeschool Groningen, de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en de Saxion Hogeschool, om de hbo-masteropleiding Fysiotherapie als bekostigde opleiding te gaan verzorgen intrek.

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

## **Overwegingen**

### *Wettelijk kader*

Op grond van artikel 6.2, eerste lid van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) moet een instellingsbestuur het voornemen tot het verzorgen van een nieuwe opleiding ter instemming aan mij voorleggen met het oog op de beoordeling van een doelmatig onderwijsaanbod en de beoordeling van een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs.

Op grond van artikel 6.2, tweede lid van de WHW kan ik me bij de beoordeling van het voornemen, bedoeld in het eerste lid, laten bijstaan door een adviescommissie.

Bij besluit van 29 juni 2009 (Stc. 2009 nr. 117) heb ik daarom de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO) ingesteld.

Op grond van artikel 6.2, derde lid van de WHW kan ik mijn instemming voor het verzorgen van een nieuwe opleiding beperken tot het verzorgen van een voltijdse, deeltijdse of duale opleiding.

Op grond van artikel 6.2, vierde lid van de WHW kunnen bij ministeriële regeling nadere eisen worden gesteld aan de aanvraag om instemming als bedoeld in het eerste lid.

In de Regeling macrodoelmatigheid hoger onderwijs (Stc. 2018 nr. 35628) (hierna: de Regeling) zijn nadere eisen aan de aanvraag om instemming gesteld.

In artikel 4 van de Regeling is bepaald dat ik instem met een voornemen tot het verzorgen van een nieuwe opleiding indien het instellingsbestuur heeft aangetoond dat er een behoefte bestaat aan de opleiding en dat in de behoefte niet door het bestaande opleidingsaanbod wordt voorzien.

Voorts is in artikel 6.2, eerste lid van de WHW juncto artikel 7.17, derde lid van de WHW bepaald dat voorafgaand aan het nemen van een instemmingsbesluit de daarvoor in aanmerking komende instellingen in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze te geven op de aanvraag.

### **Gronden van bezwaar**

In uw bezwaarschrift hebt u -samengevat- de volgende gronden aangevoerd.

U stelt dat selectieve bekostiging in een goed functionerende markt uitsluitend leidt tot verdringing tussen aanbieders. Uit het advies van de CDHO blijkt dat de belangen en argumenten van de niet bekostigde instellingen in aanmerking zijn genomen, maar slechts gedeeltelijk zijn meegenomen in het besluit. De CDHO neemt het standpunt in dat bekostiging van de door de Hanzehogeschool Groningen, de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en de Saxion Hogeschool aangevraagde opleidingen wel mogelijk is zonder verdringingseffect. Het verdringingseffect in de markt zal volgens u echter ook door die goedkeuringen onevenredig optreden. Ter onderbouwing voert u drie redenen aan.

1. Het advies is gestoeld op een aanname, die op geen enkele wijze (met objectief verifieerbare data) is gefundeerd.

De CDHO concludeert dat het aannemelijk is dat bekostiging van de beoogde opleiding een negatief effect kan hebben op het onbekostigde verwante aanbod. De commissie is echter van mening dat dit effect niet onevenredig negatief zal zijn.

Een onderbouwing, zowel kwalitatief als kwantitatief, ontbreekt volgens u. De aanname is ook strijdig met uw eigen bevindingen en met signalen die u ontvangt vanuit het werkveld. Zelfs hangende het onderzoek naar bekostiging is sprake van een zeer groot negatief effect op de instroom. De MSPT (Master Specialized Physical Therapy) had in september 2023 maar liefst 18% minder inschrijvingen dan een jaar eerder het geval was.

2. De CDHO stelt dat een deel van de doelgroep bewust kan kiezen voor onbekostigde specialismen. In het besluit is volgens u echter op geen enkele manier uitgesloten dat de onbekostigde aanbieders dezelfde specialismen (bekostigd) mogen gaan aanbieden. Met andere woorden, geen enkel specialisme is voorbehouden aan onbekostigde aanbieders, als de markt erom vraagt kunnen de bekostigde aanbieders naar believen nieuwe specialismen (onder hetzelfde generieke croho) toevoegen. Op deze manier ontstaat een voor onbekostigde aanbieders uiterst risicovol investeringsklimaat. Elk succesvol ontwikkeld en gepositioneerd specialisme kan immers, op elk gewenst moment, alsnog bekostigd worden aangeboden door een concurrent.
3. U wijst op een passage in het advies van de CDHO waar staat:

*"Ik teken hierbij het volgende aan. Artikel 7.5, eerste lid, van de WHW bepaalt dat de studielast van een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs 60 studiepunten bedraagt. U hebt, met inachtneming van artikel 7.5 d., onderdeel a, van de WHW de studielast van de opleiding bepaald op 120 studiepunten. Dit betekent dat u voor de (nominale) periode dat de opleiding langer duurt dan 1 jaar overeenkomstig artikel 7.51 a van de WHW voor de student een financiële voorziening dient te treffen. Over die periode ontvangt u geen bekostiging. Desgewenst kunt u, na de toets nieuwe opleiding en onder overlegging van een advies omtrent de duur van de opleiding van de NVAO, een apart verzoek indienen bij de minister tot bekostiging van de gehele opleiding.*

Aanvullende bekostiging (dus voor de volledige 120 EC) moet via de NVAO worden geregeld. Als de NVAO concludeert dat de leeruitkomsten niet binnen 60 EC kunnen worden behaald dan wordt alsnog ingestemd met de bekostiging van 120 EC. Het prijsverschil met, en daarmee de verdringing van, onbekostigde opleidingen wordt hiermee nog groter dan bij gedeeltelijke bekostiging al het geval is.

### **Reactie op de gronden van bezwaar**

De Regeling heeft onder meer tot doel een dekkend toegankelijk aanbod van bekostigde opleidingen in het hoger onderwijs te bevorderen, waarbij studenten tegen redelijke prijzen een studie kunnen volgen en een diploma kunnen behalen. Dit belang van toegankelijk hoger onderwijs wordt echter uitdrukkelijk geplaatst in de sleutel van de arbeidsmarktbehoefte aan afgestudeerden van de betreffende opleiding, al dan niet in combinatie met (overwegend) een maatschappelijke of wetenschappelijke behoefte.

De Regeling acht dan ook primair van belang dat het opleidingsaanbod een goede aansluiting heeft op de arbeidsmarkt en dat studenten na hun opleiding goede arbeidsmarktperspectieven hebben. Niet voor niets duidt Bijlage 1 van de Regeling de toetsing van de arbeidsmarktbehoefte aan als "het hoofdelement van de macrodoelmatigheidstoets".

Daarnaast wordt er bij aanvragen voor het starten van een nieuwe opleiding gekeken naar het al aanwezige (bekostigde en onbekostigde) verwante aanbod en de spreiding daarvan. Dit vanuit de gedachte dat het niet doelmatig is om publieke middelen te steken in nieuw aanbod als het bestaande aanbod al in de arbeidsmarktbehoefte kan voorzien. In de toelichting op de Regeling staat daarover:

*"Bij de totstandkoming van het landelijk aanbod is het belangrijk dat er op een behoedzame – doelmatige – wijze wordt omgesprongen met publieke middelen. Elke euro kan immers maar één keer worden uitgegeven."*

Indien landelijk of regionaal al voldoende verwant aanbod aanwezig is om in de arbeidsmarktbehoefte te voorzien, wordt de uitbreiding van dit aanbod niet doelmatig geacht vanwege de negatieve effecten daarvan op de (spreiding van) het bestaande opleidingsaanbod. Het meewegen van eventuele negatieve effecten op (de spreiding van) het bestaande (bekostigde dan wel onbekostigde) aanbod is dus niet bedoeld ter bescherming van de belangen van bestaande aanbieders per se. Het dient eerst en vooral ter waarborging van de doelmatige inzet van publieke middelen. Het kan wel als neveneffect hebben dat het voortbestaan van het reeds aanwezige aanbod de facto wordt bestendig, maar dit is als zodanig niet het doel van de Regeling.

Op grond van artikel 4, eerste lid onder b, van de Regeling dient bij voorgenomen opleidingen te worden getoetst of in de behoefte, als bedoeld in onderdeel b van genoemd artikellid, kan worden voorzien door het bestaande opleidingsaanbod. Tot het bestaande aanbod worden zowel vergelijkbare bekostigde als vergelijkbare niet-bekostigde opleidingen gerekend. Voor niet-bekostigde opleidingen moet het dan gaan om opleidingen die onder vergelijkbare condities worden aangeboden.

Belangrijk discussiepunt tussen u en de Hogescholen betreft de financiële vergelijkbaarheid van de opleidingen. Daarover merk ik op dat de vereiste financiële vergelijkbaarheid zoals bedoeld in de Regeling zich niet beperkt tot de hoogte van het collegegeld alleen. De bepalingen in de Regeling zijn geschreven in het kader van de toegankelijkheid van het onderwijsaanbod. Een aanzienlijk verschil in de hoogte van het collegegeld kan een beperkende factor voor de toegankelijkheid vormen. Daarom kan een (veel) hoger collegegeld bij niet-bekostigd onderwijs ertoe leiden dat een opleiding als niet verwant in de zin van de Regeling wordt aangemerkt.

Uit alle aangeleverde stukken heb ik afgeleid dat bij de bestaande opleidingen het collegegeld voor 50-80% van de studenten (deels) door de werkgever wordt betaald. Weliswaar kan geconstateerd worden dat het collegegeld van Avans+, Breederode en SOMT in absolute zin aanzienlijk hoger is dan het wettelijk collegegeld, maar voor de studenten voor wie het collegegeld nu door de werkgever wordt betaald is het niet aannemelijk dat het hogere collegegeld voor hen de toegankelijkheid van de opleiding beperkt.

Het verschil in collegegeld is mijns inziens wel relevant voor de door de CDHO genoemde potentiële nieuwe doelgroep van studenten die nu vanwege financiële omstandigheden geen vervolgopleiding volgen.

Het bestaan van een substantiële groep van studenten die nu vanwege financiële omstandigheden geen vervolgopleiding volgen, zou voor mij aanleiding kunnen zijn om tot goedkeuring voor het starten van een opleiding over te gaan, indien ook de arbeidsmarktbehoefte (al dan niet in combinatie met een overwegende maatschappelijke of wetenschappelijke behoefte) zodanig is dat daarin niet kan worden voorzien zonder deze doelgroep te werven.

In dat geval is sprake van een situatie waarin ook het bestaande aanbod niet in deze behoefte kan voorzien en goedkeuring van nieuw aanbod gerechtvaardigd is, ook al is er mogelijk sprake van nadelige effecten voor niet-bekostigde instellingen.

Het bestaan van zo'n substantiële groep studenten en een dienovereenkomstig onvervulde arbeidsmarktbehoefte is mijns inziens echter niet overtuigend aangetoond.

Blijkens bijlage 1 bij de Regeling wordt er bij de beoordeling of er voor de voorgenomen opleiding ruimte is ook gekeken naar de spreiding van het opleidingsaanbod. In dit verband vermeldt bijlage 1:

*"Het kan zijn dat er al zoveel verwante opleidingen in de buurt van de aangevraagde locatie zijn, dat een opleiding op die locatie te veel ten koste zou gaan van die al bestaande opleidingen en daarmee geen waarde toe zou voegen aan het opleidingsaanbod."*

Het gevestigd zijn in elkaars voedingsgebieden was voor de CDHO reden om negatief te adviseren over de voorgenomen opleidingen van de Hogeschool Rotterdam en de Hogeschool Utrecht, omdat dit zou leiden tot onevenredige nadelige effecten voor SOMT, Breederode en Avans+. Realisering van deze opleidingen in Utrecht en Rotterdam zou derhalve geen waarde toevoegen aan het opleidingsaanbod en dus niet doelmatig zijn.

In uw bezwaarschrift, in de bezwaarschriften van SOMT en Breederode en tijdens de hoorzitting is overtuigend onderbouwd dat de voedingsgebieden waar de CDHO in haar advisering van uit is gegaan te beperkt zijn. Er is sprake van een landelijk voedingsgebied, hetgeen ook door de Hogeschool Rotterdam en de Hogeschool Utrecht wordt bevestigd.

Nu is gebleken dat sprake is van landelijke voedingsgebieden zie ik in lijn met voormelde negatieve adviezen van de CDHO aanleiding om te concluderen dat niet voor twee, maar voor alle vijf de voorgenomen opleidingen sprake zal zijn van onevenredige nadelige effecten op SOMT, Breederode en Avans+.

In het licht van mijn conclusie dat het bestaan van een substantiële groep van studenten die nu vanwege financiële omstandigheden geen vervolgopleiding volgen alsmede een dienovereenkomstig onvervulde arbeidsmarktbehoefte niet is aangetoond, hebben de voorgenomen opleidingen onvoldoende macrodoelmatige meerwaarde, zodat de realisering daarvan een onevenredig negatief effect zou hebben op de landelijke spreiding van het onderwijsaanbod.

Daarbij weeg ik mee dat de CDHO in haar adviezen is uitgegaan van een jaarlijkse instroom van ongeveer 1200 studenten bij Avans+, Breederode en SOMT. Die cijfers van de NRTO blijken niet te kloppen. Alhoewel er geen volledige overeenstemming lijkt te zijn over exacte instroomcijfers, is uit de bezwaren wel duidelijk geworden dat de daadwerkelijke jaarlijkse instroom aanzienlijk lager ligt. Daarnaast hebben SOMT en Breederode laten zien dat hun instroom de afgelopen jaren niet stabiel gebleven, waar de CDHO van uit is uitgegaan, maar afgenomen. U hebt aangegeven dat u in september 2023 18% minder inschrijvingen had dan een jaar eerder. Dit betekent mijns inziens dat de door de CDHO verwachte (negatieve) effecten op Avans+, Breederode Hogeschool en SOMT relatief gezien groter zullen zijn dan aanvankelijk ingeschat.

## **Conclusie**

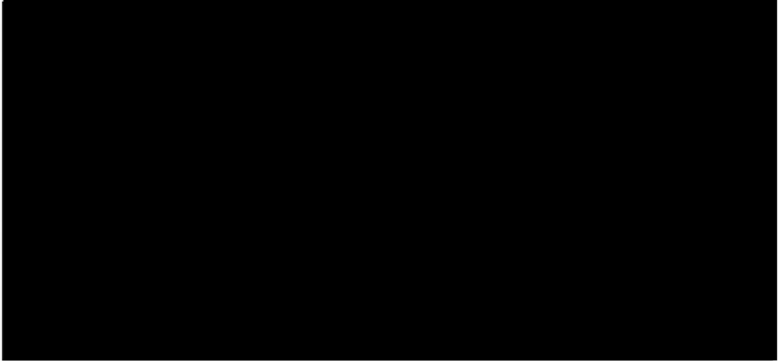
Gelet op het voorgaande wegen de nadelige effecten voor de spreiding van het bestaande opleidingsaanbod voor mij op dit moment zwaarder dan het belang dat vanuit het perspectief van macrodoelmatigheid wordt gediend met het potentieel aan kunnen trekken van een groep studenten die nu vanwege de hoogte van het collegegeld afzien van een vervolgopleiding.

Om die reden trek ik mijn goedkeuring van de voorgenomen opleidingen van de Hanzehogeschool Groningen, de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en de Saxion Hogeschool in.

Voorts handhaaf ik mijn weigering om in te stemmen met de voornemens van de Hogeschool Rotterdam en de Hogeschool Utrecht.

Hoogachtend,

de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
namens deze,  
de hoofddirecteur Uitvoering van de Dienst Uitvoering Onderwijs,



U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant. Het beroepschrift moet binnen 6 weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden, worden gestuurd naar de Rechtbank Zeeland-West-Brabant, Locatie Breda, Team Bestuursrecht, 90006, 4800 PA BREDA.