



> Retouradres Postbus 30205 2500 GE Den Haag

Stichting Breederode Hogeschool

[REDACTED]

[REDACTED]

Westerlaan 14

3016 CK ROTTERDAM

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

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

Contactpersoon

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Onze referentie

BC2300411

Uw referentie

230830

Zaaknummer

BC2300411

Datum **28 MAART 2024**

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 25 augustus 2023 hebt u namens de Stichting Breederode Hogeschool (hierna: Breederode) bezwaar gemaakt tegen de besluiten van de Hanzehogeschool Groningen, de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en de Saxion Hogeschool.

U hebt tevens namens de Stichting Opleidingen Musculoskeletale Therapie bezwaar tegen die besluiten gemaakt (zaaknummer BC 2300402).

Voorts heeft ook Avans Hogeschool B.V (Avans+) tegen de drie besluiten bezwaar gemaakt (zaaknummer BC 2300412).

De Hogeschool Rotterdam heeft 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).

De Hogeschool Utrecht heeft 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).

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.

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

Bij brieven van respectievelijk 17 november 2023 en 4 december hebben Avans+, SOMT en Breederode een reactie gegeven op de gronden van het bezwaar van de Hogeschool Utrecht. Die reacties heb ik betrokken bij de beslissing op het bezwaar van de Hogeschool Utrecht.

Bij brieven van respectievelijk 4 december en 13 december 2023 hebben Avans+, SOMT en Breederode een reactie gegeven op de gronden van het bezwaar van de Hogeschool Rotterdam. Die reacties heb ik betrokken bij de beslissing op het bezwaar van 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.

Namens Breederode hebt u, samen met [REDACTED] het bezwaarschrift mondeling toegelicht.

Bij de hoorzitting waren verder nog aanwezig [REDACTED]

Het horen vond plaats door [REDACTED]

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.

Ontbreken beweerdelijke behoefte

U stelt in de eerste plaats dat de beweerdelijke behoefte aan de voorgenomen opleidingen ontbreekt. Die stelling hebt u in drie onderdelen verder uitgewerkt.

1) De beweerdelijke behoefte is financieel gedreven.

De Hogescholen zouden de studielast van de voorgenomen opleiding kunstmatig hebben opgehoogd (met 30 EC tot 120 EC) door toevoeging van generieke competenties. Dit zou uitsluitend zijn gedaan om zo optimaal mogelijk gebruik te kunnen maken van de bekostiging.

Inhoudelijk is er volgens u vanuit het veld geen enkele behoefte aan de ophoging. U verwacht echter wel dat de financiële prikkel die uitgaat van de bekostiging de (werkgevers van de) studenten zal aanzetten te kiezen voor de voorgenomen opleidingen in plaats van uw opleidingen. U verwacht een dramatische afname van de instroom.

2) De nieuwe doelgroep bestaat niet.

De mogelijke nieuwe doelgroep van studenten die nu vanwege financiële omstandigheden geen vervolgopleiding volgen bestaat volgens u niet.

Iedere student is immers een beroepsbeoefenaar en als zodanig in staat de opleiding te betalen. Te meer nu in 50% van de gevallen de werkgever de studiekosten (deels) betaalt.

Als de tweede doelgroep al bestaat, dan is de omvang van de tweede doelgroep gering.

U geeft bij dit punt voorts nog aan dat u niet begrijpt op basis waarvan de CDHO concludeert dat instroom van studenten in de afgelopen vijf jaar stabiel is gebleven. U herkent zich niet in dat beeld, u hebt al jaren te maken met een afnemende instroom.

3) Bestaan behoefte niet aangetoond.

Op basis van vier bronnen concludeert de CDHO dat de hogescholen aannemelijk hebben gemaakt dat er een arbeidsmarktbehoefte is, die ten dele bestaat uit een opscholingsbehoefte.

U geeft aan dat bron 1 irrelevant is, bron 2 niet meer relevant is, bron 3 slechts een momentopname betreft en bron 4 gebaseerd is op een onderzoek met een hoog risico op bias.

BRON 1

De CDHO heeft binnen het AIS gekeken naar de opleiding fysiotherapie. Dit is een algemene opleiding. Dit betekent volgens u dat het AIS niet kan worden gebruikt om te bepalen of er behoefte is aan specialistische opleidingen op het gebied aan fysiotherapie en zo ja hoe groot die behoefte is.

BRON 2

De mastereis voor (her-)registratie van de Nederlandse Vereniging voor Manuele Therapie waarnaar in bron 2 wordt verwezen is op 4 oktober 2022 afgeschaft. Daarmee is de bron niet meer relevant.

Daarnaast heeft bron 2 alleen betrekking op manueel therapeuten.

BRON 3

Het in bron 3 genoemde aantal van ongeveer 80 vacatures is slechts een momentopname. U wijst erop dat de Vacaturebank op 15 september 2023 slechts 28 vacatures voor gespecialiseerde fysiotherapeuten bevatte.

Volgens u kan het aantal vacatures op een bepaalde datum, niet dienen als indicatie dat er behoefte bestaat aan een bepaalde opleiding. Het aantal vacatures kan immers in de tijd variëren door verschillende factoren.

BRON 4

Ten aanzien van het in bron 4 opgevoerde onderzoek stelt u dat er door de manier waarop de uitnodigende tekst naar de professionals is gestuurd sprake is geweest van een selectie- en informatiebias. Het onderzoek zou daarom niet gebruikt mogen worden.

Bestaande aanbod voorziet in de behoefte

U stelt voorts dat niet is voldaan aan artikel 4, eerste lid sub b. van de Regeling, omdat het bestaande aanbod al in de behoefte voorziet.

In dit kader stelt u dat er sprake is van concurrentievervalsing, strijd met het proportionaliteitsbeginsel en onrechtmatige staatssteun.

1) Concurrentievervalsing

Door de CDHO wordt erkend dat bekostiging van de voorgenomen opleidingen een negatief effect kan hebben op de instroom in het onbekostigde verwante aanbod. De CDHO is echter van mening dat dit effect niet onevenredig zal zijn. Dit wordt door de CDHO gebaseerd op twee aannames:

- De eventuele groei van de voorgenomen opleidingen hoeft volgens de CDHO niet volledig ten koste te gaan van de instroom in de bestaande onbekostigde opleidingen, aangezien de bekostigde opleidingen ook een nieuwe doelgroep kunnen aantrekken van studenten die nu vanwege financiële omstandigheden geen vervolgopleiding volgen.

- Daarnaast kiest een deel van de studenten bewust voor een (onbekostigde) specialistische master. Deze doelgroep zal, bij bekostiging van de aangevraagde opleidingen, niet overstappen op een generiek interdisciplinair programma.

Die aannames zijn volgens u onjuist.

Daarnaast merkt u op dat de afwijzing van de aanvragen van de Hogeschool Rotterdam en de Hogeschool Utrecht zijn gebaseerd op de overweging van de CDHO dat er in hun voedingsgebied een onbekostigde aanbieder is gevestigd. U stelt dat de CDHO daarbij van onjuiste voedingsgebieden uit is gegaan. Er zou volgens u gekeken moeten worden naar de reisbereidheid van de studenten. SOMT, Breederode en Avans+ trekken studenten uit heel Nederland aan. Zo bezien zijn ook de Hogeschool Arnhem en Nijmegen, de Saxion Hogeschool en de Hanzehogeschool Groningen gevestigd in de voedingsgebieden van de SOMT, Breederode en Avans+ en niet alleen de Hogeschool Rotterdam en de Hogeschool Utrecht.

2) Strijd met het proportionaliteitsbeginsel

U stelt dat uit de adviezen niet kan worden opgemaakt dat de CDHO de evenredigheid van de voornemens heeft onderzocht.

Zo is de omvang van de beweerdelijke nieuwe doelgroep van studenten niet vastgesteld. Door gebrek aan informatie daarover, heeft de CDHO niet kunnen onderzoeken of het huidige onbekostigde aanbod toegankelijker gemaakt zou kunnen worden voor de beweerdelijke nieuwe doelgroep van studenten door deze studenten rechtstreeks een tegemoetkoming toe te kennen. Een dergelijke maatregel zou geen concurrentievervalsend effect hebben. Evenmin heeft de CDHO kunnen nagaan hoeveel nieuwe opleidingen aangeboden moeten worden om de instroom aan studenten van de beweerdelijke nieuwe doelgroep te kunnen verwerken.

Door niet na te gaan of er minder restrictieve alternatieven bestaan waarmee de gepercipieerde behoefte kan worden bevredigd heeft de CDHO volgens u in strijd met het proportionaliteitsbeginsel gehandeld.

3) Onrechtmatige staatssteun

U stelt dat er sprake zou zijn van (onrechtmatige) staatssteun. Die stelling baseert u voornamelijk op het Freikirche arrest van het Europese Hof van Justitie van 2 februari 2023 (zaakC-272121, ECLI:EU:C:2023:59). Daaruit zou volgen dat de Hogeschool Arnhem en Nijmegen, de Saxion Hogeschool en de Hanzehogeschool Groningen zijn aan te merken als onderneming in de zin van de staatssteunregels.

Uit het Freikirche arrest zou volgen dat voor de toets of sprake is van een economische activiteit, het moment van aanvraag doorslaggevend is. Aangezien de huidige hbo master Fysiotherapie die de Hogescholen aanbieden, net als dezelfde opleiding die de bezwaarmakers aanbieden, een economische activiteit is zouden zij zijn aan te merken als onderneming.

Reactie op de gronden van bezwaar

In onderstaande reactie zal ik beginnen met de punten die geleid hebben tot het gegrond verklaren van uw bezwaarschrift. Daarna zal ik nog ingaan op de punten die mijns inziens geen doel treffen.

Redenen voor gegrond verklaren

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 geplaagd in het kader 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.

U stelt dat de hoogte van het collegegeld bij de opleidingen Fysiotherapie geen enkele drempel vormt, omdat alle studenten werkzaam zijn. Die stelling is verder niet onderbouwd en gaat mij vooralsnog te ver.

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 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. 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.

Reactie op de overige gronden

U hebt gesteld dat de aanvragen van de hogescholen financieel gedreven zijn. Voor de beoordeling van de aanvragen is dat echter niet relevant, aangezien het geen onderdeel vormt van het toetsingskader. Dit overigens nog afgezien van de vraag of de verzoeken van de Hogescholen inderdaad financieel gedreven zijn.

Voorts stelt u ten onrechte dat het AIS niet kan worden gebruikt om te bepalen of er behoefte is aan specialistische opleidingen op het gebied aan fysiotherapie en, zo ja, hoe groot die behoefte is.

Het oordeel over de arbeidsmarktbehoefte is een totaalafweging waarbij verschillende bronnen die een aanvrager aanvoert in samenhang door de CDHO worden gezien. Het is mogelijk dat één bepaalde bron op zichzelf geen hard bewijs oplevert van een specifieke arbeidsmarktbehoefte, maar dat verschillende bronnen in samenhang gezien het bestaan van een specifieke arbeidsmarktbehoefte aan afgestudeerden van de beoogde opleiding aannemelijk maken.

AIS zou volgens u irrelevant zijn omdat dit systeem gegevens over de opleiding fysiotherapie combineert met gegevens over andere opleidingen.

Daarover merk ik op dat de CDHO voor haar advisering altijd de prognoses in ROA's AIS als startpunt hanteert, omdat dit systeem als enige relatief betrouwbare prognoses voor de toekomstige arbeidsmarktbehoefte bevat. Het ROA maakt deze prognoses juist omwille van de betrouwbaarheid niet op het niveau van een specifieke opleiding of beroepsgroep, maar hanteert een wat hoger aggregatieniveau waarbij gegevens over verschillende opleidingen en voor afgestudeerden van deze opleidingen geschikte beroepsgroepen worden gecombineerd. Daarbij maakt het ROA clusters opleidingen op hbo Ad, hbo bachelor en wo bachelor niveau (aangeduid als bachelor) en clusters opleidingen op hbo master en wo masterniveau (aangeduid als master).

Voor haar adviezen over de voorgenomen opleidingen heeft de CDHO het opleidingstype master Farmacie en gezondheidswetenschappen als ten dele relevant aangemerkt omdat de sterk verwante hbo masters Fysiotherapie en Innovatie in beweegzorg en Fysiotherapie en Wijkgerichte Beweegzorg hierin zijn opgenomen, naast een aantal niet en nauwelijks verwante opleidingen.

Verder heeft de CDHO de beroepsgroep fysiotherapeuten ten dele relevant geacht omdat afgestudeerden van de voorgenomen opleiding slechts in aanmerking komen voor een deel van de beroepen binnen deze beroepsgroep, zoals fysiotherapeuten. Aangezien afgestudeerden van de voorgenomen opleidingen niet aan het werk kunnen als physician assistants of als optometristen en orthoptisten heeft de CDHO de gegevens in het AIS slechts ten dele relevant geacht (en niet ten volle relevant).

De CDHO beschouwt de prognoses van het ROA voor de (ten dele) relevante opleidingstypen en beroepsgroepen als eerste uitgangspunt bij de beoordeling van de arbeidsmarktbehoefte. De ROA prognoses zijn op zichzelf onvoldoende om te concluderen dat de aanvragers een specifieke arbeidsmarktbehoefte aan afgestudeerden van de beoogde opleiding hebben aangetoond, maar deze leveren volgens de CDHO wel een positief eerste beeld op.

U stelt voorts dat de mastereis bij Manueel Therapeuten waarnaar werd verwezen in een artikel op de website van het Koninklijk Nederlands Genootschap voor Fysiotherapie (hierna: KNGF) niet meer relevant is, aangezien de Nederlandse Vereniging van Manueel Therapeuten (hierna: NVMT) deze eis heeft afgeschaft vanaf 2025.

Het feit dat de NVMT eiste dat therapeuten bij (her)inschrijving in het register zouden kunnen aantonen dat zij een masterdiploma hebben is door de CDHO positief meegewogen bij de beoordeling van de arbeidsmarktbehoefte, voor zover die betrekking heeft op een opscholingsbehoefte. Het feit dat het hebben van een masterdiploma door de NVMT niet meer als eis voor herregistratie wordt gesteld, laat onverlet dat de NVMT voor eerste registratie in het register wel die mastereis stelt. Deze bron duidt daarom nog altijd aan dat er behoefte is aan masteropgeleide manueel therapeuten.

U stelt dat de weergave van het aantal beschikbare vacatures op de vacaturebank van het KNGF die de aanvragende hogescholen hebben geleverd slechts een momentopname was.

Een vacaturepeiling op twee meetmomenten is op zichzelf onvoldoende als bewijs voor het bestaan van een (structurele en substantiële) arbeidsmarktbehoefte, omdat twee meetmomenten te weinig zijn om uitspraken te kunnen doen over structurele arbeidsmarktontwikkelingen die conjuncturele en seizoensinvloeden overstijgen. De CDHO heeft de peiling daarom ook niet doorslaggevend geacht, maar gekwalificeerd als blijk gevend van een indicatie van een arbeidsmarktbehoefte.

U stelt voorts dat het onderzoek dat de aanvragende hogescholen door KBA Nijmegen hebben laten uitvoeren een hoog risico op bias draagt. Daarover merk ik op dat de CDHO arbeidsmarktonderzoeken die door de aanvragende instellingen zelf of in opdracht van de aanvragende instellingen worden uitgevoerd, beoordeelt op validiteit en navolbaarheid van het onderzoek en op de relevantie en onafhankelijkheid van de respondenten, zoals ook is aangegeven in de handreiking voor instellingen die de CDHO op haar website heeft gepubliceerd.

In lijn met die werkwijze heeft de CDHO één van de vijf interviews in het rapport buiten beschouwing gelaten omdat de geïnterviewde werkzaam is bij één van de opdrachtgevende hogescholen. Verder heeft de CDHO de vier resterende interviews slechts als illustratief gekenschetst gelet op het geringe aantal interviews. Voorts heeft de CDHO bij de enquête opgemerkt dat deze niet volledig navolgbaar is omdat niet alle antwoorden exact te herleiden zijn tot degene die de antwoorden heeft gegeven. Om die reden heeft de CDHO de resultaten van het onderzoek niet als hard bewijs beschouwd, maar is de CDHO wel van mening dat het onderzoek het bestaan van een arbeidsmarktbehoefte, die ten dele bestaat uit een opscholingsbehoefte, aannemelijk maakt.

Het geheel overziend heeft de CDHO vastgesteld dat de door aanvragers aangeleverde bronnen, in samenhang gezien, een specifieke en substantiële arbeidsmarktbehoefte aan afgestudeerden van de beoogde opleiding aannemelijk maken. Mijns inziens is de CDHO op een juiste wijze tot deze conclusie gekomen.

Tot slot merk ik ten aanzien van uw verwijzing naar het Freikirche arrest het volgende op. Het arrest heeft betrekking op artikel 17, eerste lid VWEU en artikel 47 VWEU. Het arrest heeft geen betrekking op het staatssteunartikel 107 VWEU. Daarom is het arrest voor mij onvoldoende specifiek om af te wijken van de lijn die de Raad van State in haar uitspraak van 30 januari 2013 heeft neergelegd (ECLI:NL:RVS:2013:BY9933) en waaruit volgt dat het aanbieden van uit openbare kas bekostigde opleidingen vanwege hun aard en financieringsstructuur niet is aan te merken als een economische activiteit. Onderwijsinstellingen die uit openbare kas bekostigde opleidingen aanbieden kwalificeren daarom niet als onderneming in de zin van de artikel 101 en 107 van het VWEU, zodat de Europese staatssteunregels niet van toepassing zijn.

Conclusie

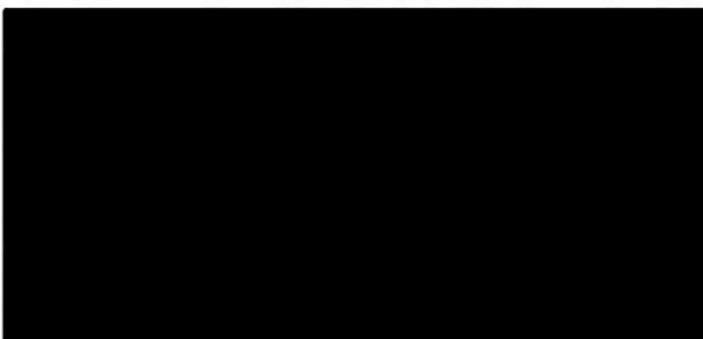
Gelet op het voorgaande wegen de nadelige effecten voor de spreiding van het bestaande opleidingsaanbod voor mij op dit moment zwaarder dan het belang dat vanuit het perspectief van macrodoelmatigheid wordt gediend met het potentieel aan kunnen trekken van een groep studenten die nu vanwege de hoogte 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 Rotterdam. Het beroepschrift moet binnen 6 weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden, worden gestuurd naar de Rechtbank Rotterdam, Locatie Rotterdam, Bestuursrecht, 50951, 3007 BM ROTTERDAM.