



> Retouradres Postbus 30205 2500 GE Den Haag

Stichting Hogeschool Utrecht

[REDACTED]

Postbus 85005  
3508 AA UTRECHT

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**

BC2300403

**Uw referentie**

310655/52409465.1

**Zaaknummer**

BC2300403

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 28 augustus 2023 hebt u namens 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.

Daarnaast 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).

Voorts hebben de Stichting Opleidingen Musculoskeletale Therapie (hierna: SOMT), de Stichting Breederode Hogeschool (hierna: Breederode) en 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 (zaaknummers BC 2300402, BC 2300411 en BC 2300412).

SOMT, Breederode en Avans+ hebben zich daarnaast gemeld als belanghebbende bij de bezwaarschriften van de Hogeschool Utrecht en de Hogeschool Rotterdam. Op 17 november 2023, 4 december 2023 en 17 december 2023 hebben zij een schriftelijke zienswijze ingediend.

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 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 ongegrond.

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 bent allereerst van mening dat de aanvraag met toepassing van de Regeling 2018 had moeten zijn toegewezen. Mocht dit onder de Regeling 2018 niet het geval zijn, dan bent u van mening dat dit met toepassing van de Regeling 2023 in ieder geval het geval zou moeten zijn. Daarom verzoekt u om het bezwaar te beoordelen op grond van de regeling die voor de Hogeschool Utrecht tot het meest positieve resultaat leidt.

Bij de beoordeling of er 'ruimte' bestaat voor de aangevraagde opleiding worden op grond van de Regeling zowel onbekostigde als bekostigde opleidingen meegewogen. U bent van mening dat de wijze waarop het onbekostigd aanbod is meegewogen onjuist is.

### Détournement de pouvoir

U stelt dat het verbod van détournement de pouvoir is geschonden. Ter onderbouwing wijst u op een begeleidend schrijven bij het advies waarin de CDHO mij de vraag voorlegt in hoeverre ik het wenselijk acht dat geaccrediteerde opleidingen die in onbekostigde vorm worden aangeboden door bekostigde hoger onderwijsinstellingen toetreden tot het bekostigde stelsel en wat dat betekent voor het 'gelijke speelveld' tussen bekostigde instellingen voor hoger onderwijs en rechtspersonen voor hoger onderwijs.

Op die vraag is in het besluit niet ingegaan. Dat de CDHO dit onderwerp heeft aangesneden geeft volgens u aan dat over dit onderwerp serieuze discussie en onduidelijkheid bestaat. De CDHO lijkt volgens u in de gekozen formulering in haar begeleidende brief te twijfelen aan de wenselijkheid van aanvragen om onbekostigde opleidingen bekostigd te krijgen.

Het advies van de CDHO is zonder nadere toelichting of aanvullende motivering overgenomen. Daarmee heeft het er de schijn van, dat een door de CDHO afgegeven advies dat gericht lijkt te zijn op het afdwingen van een politieke (beleids)keuze, zonder toelichting door mij is overgenomen. Daarmee wordt volgens u op oneigenlijke wijze een wissel getrokken op de discussie over publiek/privaat en bekostigd/onbekostigd. Namelijk niet door duidelijkheid te scheppen in de wet, maar door de (impliciete) beleidswensen van de CDHO te laten prevaleren. Daarmee is volgens u sprake van een vorm van détournement de pouvoir.

#### Niet voldoende verwant om een-op-een te worden vergeleken

U stelt dat het bekostigde en onbekostigde aanbod niet voldoende verwant is om een-op-een te worden vergeleken.

Allereerst merkt u op dat de CDHO in haar advies spreekt van zowel "verwante", "sterk verwante" als "aanverwante" opleidingen. Hoe de CDHO bepaalt wanneer een opleiding onder welke definitie valt is u niet helder.

Deze opdeling in drie gradaties van 'verwantschap' vindt volgens u in ieder geval geen grondslag in de Regeling 2018 of 2023, want onder de Regeling 2018 wordt "verwant aanbod" als volgt gedefinieerd:

*"aanbod dat inhoudelijk sterk met elkaar overeen komt en opleidt tot (min of meer) dezelfde beroepen. Daarbij gaat het zowel om bekostigd aanbod, als om niet-bekostigd aanbod dat onder vergelijkbare condities wordt aangeboden. Vergelijkbare condities zien op toegankelijkheid van de opleiding, inrichting van het onderwijs, rechtspositie en de financiële voorwaarden waaronder een student een opleiding kan volgen. Het collegegeld zal bijvoorbeeld vergelijkbaar moeten zijn met het wettelijk collegegeld voor studenten die daar in het bekostigd onderwijs voor in aanmerking komen."*

Dat de CDHO uit eigen bewegingen drie gradaties van 'verwantschap' hanteert getuigt volgens u van willekeur aan de zijde van de CDHO.

Volgens u kunnen de in de aanvraag genoemde opleidingen van SOMT en Avans+ bovendien slechts minimaal als verwant aan de beoogde opleiding van Hogeschool Utrecht worden beschouwd. Deze verwantschap ziet er slechts op dat het bij al deze opleidingen gaat om opleidingen in de fysiotherapie. Hiermee houdt de verwantschap volgens u in feite op. Tussen de opleidingen van de onbekostigde aanbieders SOMT en Avans+ bestaan veel verschillen, waardoor niet aan de aspecten zou worden voldaan die de Regeling 2018 benoemt voor het bestaan van verwantschap.

U merkt op dat er geen sprake is van vergelijkbare financiële voorwaarden. Het volgen van een opleiding bij een onbekostigde opleiding gebeurt onder wezenlijk andere financiële voorwaarden dan bij een bekostigde opleiding. Het collegegeld dat wettelijk gerekend mag worden bij een bekostigde opleiding loopt namelijk sterk uiteen met het collegegeld dat op de private markt wordt gerekend.

Verder is er volgens u ook geen sprake van vergelijkbare condities wat betreft de inrichting van het onderwijs. U noemt daarvoor twee argumenten. In de beoogde opleiding zijn diverse specialisaties opgenomen. Bij SOMT en Avans+ worden slechts enkele specialisaties aangeboden. Daarnaast telt de beoogde opleiding 120 ECTS en tellen de bestaande opleidingen 90 (of zelfs 60) ECTS.

Vervolgens zijn volgens u ook de condities wat betreft de rechtspositie van studenten niet vergelijkbaar. Bij onbekostigde opleidingen zullen studenten niet volledig beschermd worden door de WHW en zal in geval van conflict in de meeste gevallen de weg naar de civiele rechter gezocht moeten worden, daar waar een student van een bekostigde opleiding de (wezenlijk andere) procedure bij de bestuursrechter kan volgen.

#### Een-op-een vergelijken niet in lijn met de intentie van de Regeling

U stelt dat het een-op-een vergelijken van bekostigd en onbekostigd aanbod niet in lijn is met de intentie van de Regeling. Zowel de Regeling 2018, als de Regeling 2023 is hoofdzakelijk geschreven voor- en toegespitst op bekostigd onderwijsaanbod. Met name in de Regeling 2023 volgt dit op meerdere plekken uit de toelichting. De wezenlijk andere positionering van onbekostigd versus bekostigd aanbod in de Regeling staat volgens u haaks op het feit dat de vergelijking met onbekostigd aanbod in uw aanvraag doorslaggevend is geweest voor het afwijzen daarvan.

#### Motivering onvoldoende draagkrachtig

In het bestreden besluit wordt volgens u sterk afgeweken van de wijze waarop u in de aanvraag heeft onderbouwd dat ruimte en noodzaak bestaat voor de beoogde opleiding. Er zou in het besluit niet duidelijk zijn gemaakt waarom uw argumentatie niet overtuigend zou zijn. Door de CDHO wordt in het advies wel erkend dat Hogeschool Utrecht (en de samenwerkende hogescholen) inspelen op een grote arbeidsmarktbehoefte, maar vervolgens wordt heel summier gemotiveerd geconcludeerd dat (toch) geen ruimte in het opleidingsaanbod bestaat. Dit strookt volgens u niet met elkaar.

#### Het besluit is gebaseerd op onjuiste c.q. ongefundeerde cijfers

U stelt dat een praktijk is ontstaan waarbij de door onbekostigde aanbieders ingediende zienswijzen grote betekenis hebben gekregen in de overweging of ruimte bestaat voor een nieuwe opleiding. Dit heeft er volgens u mee te maken dat van onbekostigde aanbieders geen objectieve en controleerbare (instroom)cijfers bestaan. Dit betekent dat als onbekostigde aanbieders zelf geen gegevens aanleveren, er ook geen gegevens zijn op basis waarvan de CDHO een vergelijking kan maken.

Wanneer onbekostigde aanbieders zelf gegevens aanleveren via zienswijzen, beschikt de CDHO wel over informatie om een vergelijking mee te kunnen maken. Dit zou op zichzelf geen probleem zijn, ware het niet dat de gegevens die de onbekostigde aanbieders aanleveren volledig oncontroleerbaar zijn. Daarbij bestaat volgens u een prikkel voor de onbekostigde aanbieders om gegevens aan te leveren die in hun voordeel zijn, om zo hun eigen concurrentiepositie te beschermen. Zo zal het volgens u voor onbekostigde aanbieders voordelig zijn om sterk aan te zetten dat ze hoge instroomcijfers hebben, om zo te proberen te bewerkstelligen dat de CDHO concludeert dat geen ruimte bestaat voor een nieuwe aanbieder. Voor zover zulk soort cijfers actief worden aangeleverd door onbekostigde aanbieders moet de CDHO daar op zijn minst zeer kritisch op zijn. Volgens u blijkt uit het advies van de CDHO dat dat niet is gebeurd. Een besluit gebaseerd op deze oncontroleerbare en mogelijk ook onjuiste gegevens is volgens u in strijd met de vereiste materiële en formele zorgvuldigheid in de zin van artikel 3:2 van de Awb.

### Het standpunt met betrekking tot groei is onnavolgbaar

U kunt de conclusie van de CDHO dat de beoogde opleiding een onevenredig negatief effect kan hebben op de instroom in het onbekostigde verwante aanbod niet volgen.

De enige stelling van de CDHO in het advies waarop deze conclusie volgens u gebaseerd kan zijn is de volgende:

*"De totale instroom komt dan uit op 150 tot 180 studenten per jaar waar er op dit moment in de onbekostigde opleiding circa 120 studenten per jaar instromen. Bij bekostiging van de masteropleiding ontstaat dus een kleine groei die ten koste kan gaan van de instroom in onbekostigde opleidingen."*

Dat een "kleine groei" al genoeg is voor het concluderen dat de beoogde opleiding een "onevenredig negatief effect" kan hebben, verbaast u. Te meer, nu de CDHO in haar advies ook de volgende opmerkingen heeft opgenomen:

*"De instroom in de opleidingen van de aanvragers is wel meegewogen, maar daarvan constateert de commissie dat deze instroom op zal gaan in de beoogde opleidingen indien deze bekostigd worden. Daardoor beïnvloeden zij niet de ruimte in het bestaande aanbod."*

*"De commissie stelt vast dat de aanvrager aangeeft dat zij met bekostiging van de onbekostigde opleiding groei beoogt. Deze groei hoeft 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."*

*"De commissie acht het voorts aannemelijk dat een deel van de studenten bewust kiest voor een onbekostigde specialistische master. Deze doelgroep zal, bij bekostiging van de aangevraagde opleidingen, niet overstappen op een generiek interdisciplinair programma en daarmee de instroom in de onbekostigde opleidingen niet doen afnemen."*

De CDHO heeft in haar advies dus volgens u juist onderbouwd opgenomen dat de beoogde opleiding de instroom bij het onbekostigd aanbod niet beïnvloedt.

### De opvatting over het voedingsgebied is onjuist

De CDHO geeft in haar advies aan: "vestiging in Utrecht heeft een negatief effect op de landelijke spreiding van het onderwijsaanbod". U kunt niet goed volgen dat de CDHO spreekt van "landelijk spreiding van het aanbod", maar haar standpunt enkel onderbouwt met argumenten die zien op regionaal aanbod (te weten: de onbekostigde aanbieders SOMT en Avans+ in dezelfde regio als Hogeschool Utrecht).

Daarbij geldt dat de puur regionale blik niet overeenkomt met de huidige realiteit. De opvatting dat studenten alleen een regionale aanbieder kiezen om te studeren is in de maatschappij in het algemeen achterhaald en specifiek met betrekking tot Hogeschool Utrecht onjuist. U geeft aan dat bij Hogeschool Utrecht studenten uit het hele land onderwijs volgen.

### Strijd met het gelijkheidsbeginsel

Dat op de aanvragen van de samenwerkende hogescholen wisselend is beslist is volgens u in strijd met het gelijkheidsbeginsel. De positie van Hogeschool Utrecht verschilt niet ten opzichte van de andere samenwerkende hogescholen. Voor het aanbieden van de bekostigde hbo-master Fysiotherapie is op alle samenwerkende hogescholen voldoende ruimte in het landelijk aanbod, zeker gezien het onbekostigd onderwijs volgens u niet op deze manier kan worden meegenomen in het advies van de CDHO.

### Het besluit staat samenwerking met andere hogescholen in de weg

De kracht van de aanvraag die de hogescholen hebben gedaan zit volgens u voor een (groot) deel in de beoogde samenwerking, het gemeenschappelijke opleidingsprofiel, het te ontwikkelen kennis en innovatieplatform en de samenwerking op het gebied van de inhoud van het onderwijs. Het geheel van de vijf hogescholen maakt het onderwijs sterk, transparant, mooi verdeeld over het land en eerlijk voor de student.

Gezien de gezamenlijke aanvraag en het belang en de wens om samen te werken –iets waar ik volgens u juist voor sta – is het onnavolgbaar dat drie van de vijf samenwerkende hogescholen wel een positief besluit hebben ontvangen en alleen Hogeschool Utrecht en Hogeschool Rotterdam niet.

Door het afwijzen van de aanvraag van Hogeschool Utrecht en Hogeschool Rotterdam worden de hogescholen waarvan de aanvraag wel en niet is toegewezen feitelijk concurrenten van elkaar; studenten die een hbo-master Fysiotherapie bij Hogeschool Utrecht zouden willen volgen, zullen zich vanwege het prijsverschil met een bekostigde opleiding verplaatsen naar de hogescholen die wel bekostigd onderwijs kunnen aanbieden. Hoewel Hogeschool Utrecht de toewijzing van de aanvraag van Hogeschool Arnhem/Nijmegen, Hogeschool Saxion en Hanzehogeschool Groningen absoluut niet in de weg wil staan, kan volgens u niet worden voorkomen dat de belangen van de instellingen die wel en niet bekostigd onderwijs zullen kunnen aanbieden uit elkaar gaan lopen.

Het gegeven dat Hogeschool Utrecht door de afwijzing van haar aanvraag feitelijk concurrent wordt van de hogescholen waarvan de aanvraag wel is toegewezen, terwijl de aanvraag van Hogeschool Utrecht nu juist is afgewezen vanwege het voorkomen van vermeende concurrentie met onbekostigde aanbieders is volgens u onnavolgbaar. Door het 'beschermen' van de concurrentie tussen private en publieke aanbieders, creëert het besluit juist concurrentie tussen publieke instellingen onderling. Het bestreden besluit schiet daarmee het doel voorbij en is in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

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

In onderstaande reactie zal ik beginnen met te beschrijven hoe ik tot mijn besluit ben gekomen. Die beschrijving bevat tevens een reactie op een aantal van uw bezwaargronden. Op de overige bezwaargronden zal ik daarna nog apart ingaan.

### Toelichting op het besluit

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 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 SOMT, Breederode en Avans+ 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 alle ingediende bezwaarschriften en ook tijdens de hoorzitting is door partijen aangegeven dat de voedingsgebieden waar de CDHO in haar advisering van uit is gegaan te beperkt zijn. Er is sprake van een landelijk voedingsgebied.

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.

#### Détournement de pouvoir

Ik zie niet in waarom er sprake zou zijn van détournement de pouvoir.

Het staat de CDHO vrij om beleidsmatige vraagstukken los van individuele adviezen aan mij voor te leggen. Sterker nog, dat verwacht ik ook van de CDHO.

Met het begeleidend schrijven biedt de CDHO mij de gelegenheid mijn visie op de verhouding publiek-privaat eventueel te heroverwegen om mogelijk tot andere criteria te komen. De aanvragen van de Hogescholen betreffen situaties die zich nog niet heel veel hebben voorgedaan en toepassing van de huidige criteria in de Regeling zouden tot een uitkomst kunnen leiden die mogelijk niet in lijn is met het algemene hoger onderwijsbeleid.

Er is dus sprake van een duidelijke scheiding tussen enerzijds het advies, waarin door de CDHO de criteria in de Regeling op de aanvraag worden toegepast, en anderzijds het begeleidend schrijven waarin de CDHO een beleidsmatige vraag aan mij stelt.

#### Niet voldoende verwant om een-op-een te worden vergeleken

Het is sinds de inwerkingtreding van de Regeling staand beleid dat de CDHO binnen het verwante opleidingsaanbod een nuancering aanbrengt, waarbij opleidingen als 'sterk verwant' worden gekwalificeerd indien zij met de beoogde opleiding overeenkomen op de onderdelen inhoud, arbeidsmarktprofiel, instroomdoelgroep en opleidingsvorm. Deze onderdelen zijn ook aangegeven in de *Handreiking macrodoelmatigheidsdossier voor instellingen* op de website van de CDHO. Opleidingen worden als 'aanverwant' gekwalificeerd als zij niet op al deze onderdelen of op al deze onderdelen gedeeltelijk overeenkomsten vertonen met de beoogde opleiding.

De CDHO heeft in de praktijk deze nuancering aangebracht omdat zij, in het bijzonder bij inter- en multidisciplinaire opleidingen, de aanduiding als 'verwant aanbod' van alle monodisciplinaire opleidingen waar de beoogde opleiding raakvlakken mee vertoont geen recht vindt doen aan de reële ruimte in het aanbod.

Bijvoorbeeld: een interdisciplinaire opleiding op het gebied van hersenwetenschappen concurreert wat betreft inhoud, arbeidsmarktprofiel, instroomdoelgroep en vorm deels met alle bestaande (mono- en interdisciplinaire) opleidingen psychologie, biologie, computerwetenschappen, informatica, scheikunde, microbiologie en neurobiologie. Wanneer al deze opleidingen als 'verwant' zouden worden aangeduid, zou dat betekenen dat er in de praktijk nooit ruimte zou kunnen zijn voor deze nieuwe opleiding omdat de instroom in alle bestaande opleidingen opgeteld vrijwel altijd ruimschoots zal kunnen voorzien in de arbeidsmarktbehoefte. Om recht te kunnen doen aan de realiteit waarin de nieuwe opleiding zou concurreren met slechts enkele specialisaties of delen van de bestaande opleidingen maakt de CDHO binnen het verwante aanbod onderscheid tussen sterk verwante en aanverwante opleidingen. Deze staande praktijk van de CDHO, die wordt uitgedragen in de adviezen, de Handreiking voor instellingen en in gesprekken die de CDHO met aanvragende instellingen voert, is mijns inziens kenbaar en consistent. Van willekeur is daarom geen sprake.

De rechtspositie van studenten is bij bekostigde opleidingen inderdaad anders dan bij onbekostigde opleidingen. De CDHO heeft die verschillen in de rechtspositie van studenten echter onvoldoende van belang geacht om te concluderen dat de onbekostigde opleidingen niet verwant zijn. Ik zie geen aanleiding om aan dat oordeel van de CDHO te twijfelen.

#### Een-op-een vergelijken niet in lijn met de intentie van de Regeling

Anders dan u stelt heeft de CDHO het bekostigd en onbekostigd aanbod niet een-op-een met elkaar vergeleken. De CDHO heeft bij de beoordeling van criterium b. van artikel 4, eerste lid van de Regeling rekening gehouden met bestaand onbekostigd aanbod, zoals de Regeling voorschrijft.

#### Motivering onvoldoende draagkrachtig

Het advies van de CDHO is primair gebaseerd op de argumentatie die u als aanvrager in het dossier aanvoert. Als aanvragen voor vergelijkbare opleidingen tegelijkertijd voorliggen, beoordeelt de CDHO deze in onderling verband. Daarnaast betreft de CDHO zienswijzen van belanghebbenden bij de beoordeling als ook de reactie van de aanvrager op de zienswijzen.

In dit geval heeft de CDHO haar advies gebaseerd op het dossier dat u heeft ingediend, waarbij rekening is gehouden met de vier aanvragen voor verwante opleidingen die tegelijkertijd zijn ingediend door de Hogeschool Rotterdam, Hanzehogeschool Groningen, Hogeschool Arnhem en Nijmegen en Saxion Hogeschool. Daarbij zijn de zienswijzen van Breederode, SOMT, Avans+ en de NRTO alsmede de reacties daarop meegewogen.

De wijze waarop de CDHO al deze elementen heeft beoordeeld, is weergegeven in het advies. De CDHO heeft expliciet aangegeven dat zij uw argumentatie met betrekking tot de arbeidsmarkt- en maatschappelijke behoefte overtuigend vindt, maar heeft ook toegelicht waarom zij uw argumentatie met betrekking tot de ruimte in het landelijk aanbod niet overtuigend genoeg vindt. De motivering is daarmee mijns inziens voldoende draagkrachtig.

### Het standpunt met betrekking tot groei is onnavolgbaar

De CDHO heeft in het advies geconcludeerd dat de kleine groei die de Hogeschool Utrecht verwacht, indien de huidige onbekostigde opleiding bekostigd zou worden, een onevenredig nadelig effect zal hebben op de onbekostigde opleidingen van SOMT en Avans+ in Amersfoort en Utrecht.

U slaat vooral aan op de door de CDHO gebruikte kwalificatie van 'kleine groei', die naar uw mening nooit tot onevenredig nadelige effecten kan leiden.

U hebt in uw aanvraag aangegeven voornemens te zijn de totale instroom per jaar te laten groeien van 120 studenten naar 150 tot 180 studenten. Een groei van tussen de 30 tot 60 studenten, wat neerkomt op een groei van tussen de 25% en 42%. Die groei is dus in absolute zin wellicht klein, maar relatief gezien groot.

Daarbij komt dat u ook niet te kennen heeft gegeven een numerus fixus in te willen voeren, waardoor een veel sterkere groei dan beoogd of verwacht ook mogelijk is. Dat dit scenario niet onwaarschijnlijk is, blijkt wel uit het feit dat u ook zelf aangeeft dat de mobiliteit van studenten groot is, in het bijzonder wanneer er een prijsprikkel bestaat.

De CDHO heeft daarom mijns inziens op goede gronden geconcludeerd dat het aannemelijk is dat bekostiging van de beoogde opleiding een onevenredig negatief effect kan hebben op de instroom in het onbekostigde verwante aanbod.

### Strijd met het gelijkheidsbeginsel en samenwerking met andere hogescholen

Aangezien ik de bezwaarschriften van SOMT, Breederode en Avans+ gegrond verklaar en uw bezwaarschrift en dat van de Hogeschool Rotterdam ongegrond is er geen sprake meer van verschillende behandeling.

Van de door u verwachte onderlinge concurrentie tussen de Hanzehogeschool Groningen, de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en de Saxion Hogeschool enerzijds de Hogeschool Utrecht en de Hogeschool Rotterdam anderzijds, die de samenwerking in de weg zou staan, zal om diezelfde reden geen sprake zijn.

### Regeling 2023

Tot slot merk ik op dat toepassing van de Regeling macrodoelmatig opleidingsaanbod hoger onderwijs 2023 niet tot een andere conclusie zou hebben geleid.

De aanvragen voldoen in ieder geval niet aan de eisen die aan een clusteraanvraag worden gesteld. Om die reden heeft de CDHO de aanvragen mijns inziens terecht wel in samenhang, maar niet als clusteraanvraag behandeld.

### **Conclusie**

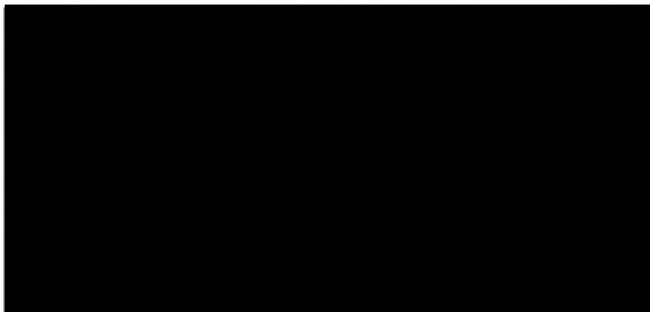
Gelet op het voorgaande wegen de nadelige effecten voor de spreiding van het bestaande opleidingsaanbod voor mij op dit moment zwaarder dan het belang dat vanuit het perspectief van macrodoelmatigheid wordt gediend met het potentieel aan kunnen trekken van een groep studenten die nu vanwege de hoogte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

Om die reden handhaaf ik mijn weigering om in te stemmen met uw voornemen.

Voorts handhaaf ik ook mijn weigering om in te stemmen met het voornemen van de Hogeschool Rotterdam en trek ik mijn goedkeuring van de voorgenomen opleidingen van de Hanzehogeschool Groningen, de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en de Saxion Hogeschool in.

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 Midden-Nederland. Het beroepschrift moet binnen 6 weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden, worden gestuurd naar de Rechtbank Midden-Nederland, Locatie Utrecht, Bestuursrecht, 16005, 3500 DA UTRECHT.