



> Retouradres Postbus 30205 2500 GE Den Haag

Stichting Hogeschool Rotterdam

Postbus 7113
1077 XV AMSTERDAM

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

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

Contactpersoon

Onze referentie
BC2300409

Uw referentie
MEIJENM P 6346124 / 1

Zaaknummer
BC2300409

Datum **28 MAART 2024**
Betreft Beslissing op bezwaar

Geachte heer [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 30 augustus 2023 hebt u namens 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.

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).

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 Rotterdam en de Hogeschool Utrecht. 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 de [REDACTED].

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Besluit

Ik verklaar uw bezwaarschrift ongegrond.

Voor de onderbouwing van dit besluit verwijs 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 het besluit is genomen in strijd met de vereiste materiële en formele zorgvuldigheid door de Regeling verkeerd toe te passen, die (verkeerde) toepassing niet goed te motiveren en door het onjuiste wettelijke kader te gebruiken.

Instroom

U stelt zich op het standpunt dat de onbekostigde opleidingen niet alleen niet inzichtelijk hebben gemaakt wat exact de instroomcijfers zijn, maar dat op basis van de door de onbekostigde opleidingen aangeleverde instroomcijfers geen navolgbare conclusies kunnen worden getrokken.

De in het advies van de CDHO genoemde instroom van rond 1.200 voor alle instellingen en 178 per jaar voor Breederode Hogeschool kan volgens u onmogelijk kloppen. U onderbouwt dat met een aantal gegevens.

Verkeerde toepassing Regeling

U stelt zich op het standpunt dat de Regeling verkeerd is toegepast. Ten eerste is de afwijzing volgens u in strijd met het doel en de strekking van de Regeling. Ten tweede staat het besluit samenwerking met de andere hogescholen in de weg. Ten derde is de inhoudelijke toets behorende bij artikel 4, eerste lid, onder b, van de Regeling verkeerd toegepast. Volgens u is er namelijk geen sprake van verwant aanbod, omdat de opleidingen inhoudelijk niet sterk verwant zijn, en zowel wat betreft het financiële aspect als wat betreft de rechtspositie niet vergelijkbaar zijn. Ten vierde stelt u zich op het standpunt dat de regionale spreiding in verhouding tot de landelijke arbeidsmarkt niet goed in overweging is genomen door de Commissie.

Doel en strekking van de Regeling

Uit de toelichting op de Regeling blijkt dat het opleidingsaanbod op landelijk niveau doelmatig dient te zijn. Een dekkend en toegankelijk aanbod aan bekostigde opleidingen dient studenten in staat te stellen om tegen redelijke prijzen -het wettelijk collegegeld - op een divers aantal terreinen een studie te volgen en een diploma te halen. Hieruit blijkt volgens u ook dat de macrodoelmatigheid voornamelijk het belang van de studenten dient. U stelt zich dan ook op het standpunt dat het doel en de strekking van de Regeling niet is het beschermen van bestaand (verwant) aanbod, ongeacht om wat voor type aanbod en instroom het dan gaat. Dit (verwant) aanbod dient daarom in elk geval niet het primaat te krijgen boven het creëren van nieuw aanbod als dat nieuw aanbod het belang van studenten dient bij de mogelijkheid om tegen redelijke prijzen op een divers aantal terreinen een studie te volgen en een diploma te halen. Het is volgens u daarom niet goed navolgbaar waarom het beschermen van het bestaand (verwant) aanbod in de motivering hier zwaarder weegt dan het creëren van nieuwe bekostigde opleidingen die studenten in staat stellen om tegen redelijke prijzen, namelijk het wettelijk collegegeld, een te studie te volgen en een diploma te halen.

Het besluit staat samenwerking met andere hogescholen in de weg

De samenwerkende hogescholen willen met hun gezamenlijke aanvraag voor bekostiging van de master Fysiotherapie een nieuw speelveld creëren. Dit zou volgens u ook bij mijn wens passen om te komen tot meer samenwerking tussen de instellingen en tot het realiseren van meer transparantie en uniformiteit in het opleidingsaanbod. De kracht van de aanvraag zit 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 zou het onderwijs sterk, transparant, goed verdeeld over het land en eerlijk voor de student maken.

Door het afwijzen van uw aanvraag en die van de Hogeschool Utrecht ontstaat een ongelijke situatie. De belangen van de instellingen die wel en niet bekostigd onderwijs zullen aanbieden lopen hierdoor uit elkaar. Ook de hogescholen die wel bekostiging hebben ontvangen willen deze situatie voorkomen. Niet alleen wordt hierdoor de samenwerking tussen de hogescholen bemoeilijkt, ook wordt de beoogde kennisuitwisseling lastiger.

In haar advies zou de CDHO niet stil hebben gestaan bij deze belangen, noch bij de ongewenste effecten van de uitkomst van het advies.

Beoordeling criterium b - verwant aanbod

U vindt het onbegrijpelijk dat de CDHO de door u in de aanvraag gehanteerde begripsduiding van 'verwant' als 'sterk verwant' typeert en op grond waarvan de CDHO dit doet. Het is uitdrukkelijk niet uw bedoeling om met 'verwant' hetzelfde aan te duiden als 'sterk verwant' in de zin van de Regeling.

U stelt zich juist op het standpunt dat het opleidingsaanbod van Breederode Hogeschool niet kan worden gekwalificeerd als (sterk) verwant aanbod omdat het aanbod niet onder vergelijkbare condities wordt aangeboden. Het aanbod komt inhoudelijk niet sterk met elkaar overeen. Ook is het aanbod zowel financieel als wat betreft de rechtspositie van de student onvergelijkbaar.

Verwant aanbod – Inhoudelijk

De CDHO stelt in haar advies dat de generieke competenties de voorgenomen opleidingen van de bestaande opleidingen onderscheiden. Dit laat volgens de CDHO echter onverlet dat de voorgenomen opleidingen ook (bestaande) specialisaties blijven aanbieden en als zodanig inhoudelijk verwant zijn aan de onbekostigde opleidingen.

Volgens u zijn de voorgenomen opleidingen door de generieke competenties dermate onderscheidend van de bestaande opleidingen, dat deze niet alleen niet meer inhoudelijk met elkaar overeenkomen maar, en zeker, niet meer inhoudelijk sterk met elkaar zullen overeenkomen. Er is maar liefst een verschil van 25% - 30 EC - tussen de huidige en voorgenomen opleidingen. Als zodanig kan er dan niet meer gesproken worden van verwant aanbod in de zin van de Regeling.

In de aanvraag beschrijft u dat studenten in de master Fysiotherapie een keuze kunnen maken uit de specialisaties (uitstroomprofielen) Sportfysiotherapie, Kinderfysiotherapie of Manuele Therapie. Breederode Hogeschool biedt alleen de specialisaties Kinderfysiotherapie en Manuele Therapie aan. Dit betekent volgens u dat één van de drie specialisaties in ieder geval niet als inhoudelijk (sterk) verwant aanbod had mogen worden gekwalificeerd. De CDHO heeft er in haar advies echter geen blijk van gegeven dit aspect te hebben meegewogen.

Verwant aanbod - Financiële onvergelijkbaarheid

Een onbekostigde masteropleiding tot fysiotherapeut specialist kost tussen de €15.950,- en €22.050,- bij 2-3 jaar deeltijd. De huidige aanbieders van masteropleidingen zien dit als verklaring voor de terugloop in de totale aanmeldingen van de coronaperiode en het afgelopen jaar. Een bekostigde versie van deze opleidingen is een van de factoren die kan helpen om deze problemen het hoofd te bieden in deze economische onzekere tijden.

Op het moment dat de opleiding een bekostiging ontvangt, zal er voor die opleiding het tarief van het wettelijk collegegeld gelden. Voor het studiejaar 2023/2024 komt het wettelijk collegegeld neer op €2.314,-. Bij een driejarige opleiding kost de masteropleiding dan €6.942,- op basis van het collegegeld 2023-2024.

Bij de beoordeling van de vergelijkbaarheid zou het volgens u niet behoren uit te maken of het collegegeld al dan niet betaald wordt door de werkgever. Zowel uit de Regeling als uit de toelichting bij de Regeling blijkt namelijk niet dat de rol van werkgever van belang is bij de beoordeling van de financiële vergelijkbaarheid. Voor zo'n onderscheid is volgens u ook geen objectieve redenen te geven.

Uit onderzoek bij uw instelling blijkt dat de onbekostigde masteropleiding in 16,6% van de gevallen volledig wordt betaald door de werkgever. In 2,6% van de gevallen betaalt de werkgever de onbekostigde masteropleiding gedeeltelijk.

Verwant aanbod - Rechtspositie

Bij onbekostigde opleidingen gaat de student een overeenkomst aan met een privaatrechtelijke rechtspersoon. De rechtspositie van studenten is kwetsbaarder in het onbekostigd onderwijs, omdat daar diverse waarborgen uit de WHW niet gelden. Studenten die een onbekostigde opleiding volgen, vallen bijvoorbeeld niet onder het klachtrecht zoals dit voor het bekostigd onderwijs geldt, genieten geen rechtsbescherming via de bezwaarprocedure bij het instellingsbestuur en/of de geschillenadviescommissie en hebben over het algemeen ook geen toegang tot het College van Beroep voor de Examens of (na bezwaar) toegang tot de Raad van State. Ook zijn de kosten die voor rekening van de student komen voor het maken van bezwaar of het aantekenen van beroep - en daarmee de toegang tot rechtsbescherming - onvergelijkbaar. Ten slotte gelden de voorschriften uit de WHW voor wat betreft het intern toezicht, medezeggenschap en inrichting niet voor onbekostigde instellingen. Daarom bent u van mening dat de masteropleidingen van Breederode Hogeschool niet als verwant aanbod kunnen worden gekwalificeerd.

De landelijke arbeidsmarkt in verhouding tot regionale spreiding

U stelt dat de focus op het regionaal karakter van de concurrentie onjuist is. Onjuist is dat sprake zou zijn van een regionaal karakter althans op een wijze dat dat doorslaggevend zou mogen worden geacht door de CDHO. Het onderwijs wordt in deeltijd aangeboden en daarom wordt de student in Rotterdam beperkt op locatie verwacht - het gaat om gemiddeld 29 dagen per jaar die op locatie door de student (moeten) worden bijgewoond. Dat is een - op jaarbasis - dusdanig laag aantal dat duidelijk is dat de locatie niet doorslaggevend is voor studenten bij de keuze van de aanbieder van de opleiding. Er is om die reden helemaal geen sprake van onderwijs dat vist uit een regionaal voedingsgebied, maar van landelijke instroom.

Uit uw inschrijfgegevens blijkt dat 51 % van de studenten (in dit collegejaar) dichter bij hun woonplaats een master Fysiotherapie hadden kunnen volgen, maar toch hebben gekozen voor de Hogeschool Rotterdam. Uit een door u uitgevoerde enquête onder studenten blijkt dat meer dan de helft van de studenten de afstand van woonplaats tot de studieplaats niet tot de belangrijkste twee redenen aanvoeren bij de keuze voor welke aanbieder van de hbo opleiding Fysiotherapie zij kiezen.

Verder impliceert de toekenning van bekostiging aan de andere opleidingen (te weten: de opleidingen van Hogeschool Arnhem/Nijmegen, Hogeschool Saxion en de Hanzehogeschool Groningen) al een effect op het landelijk aanbod. Het is volgens u dus sowieso onduidelijk hoe het effect van de bekostiging van de Hogeschool Rotterdam zich zou verhouden tot de bekostiging van de andere opleidingen en hoe zich dit dan vervolgens zou vertalen naar de positie van Breederode Hogeschool. Ook is volgens u volstrekt onduidelijk waarom de CDHO meent dat dan het belang van de onbekostigde opleidingen beschermd zou dienen te worden. Dat laatste strookt niet met de doelstellingen van de Regeling (het opleidingsaanbod op landelijk niveau dient doelmatig bekostigd te worden).

Regeling macrodoelmatig opleidingsaanbod hoger onderwijs 2023

Subsidiair voert u aan dat er ten onrechte geen acht is geslagen

op artikel 13 van de Regeling macrodoelmatig opleidingsaanbod hoger onderwijs 2023 (hierna: Regeling 2023) waarin staat: *"Een aanvraag die vóór de inwerkingtreding van deze regeling is ingediend, alsmede een bezwaarschrift tegen een besluit op dat voornemen, wordt overeenkomstig de Regeling macrodoelmatigheid hoger onderwijs afgehandeld, tenzij toepassing van de onderhavige regeling tot een voor de aanvrager, positief advies dan wel een positief besluit leidt."*

Na de negatieve advisering over aanvraag op basis van de Regeling is ten onrechte nagelaten te toetsen of toepassing van de Regeling 2023 wel tot een positief besluit leidt.

De Regeling 2023 – Clusteraanvraag

De aanvragen vanuit de Hogeschool Rotterdam, de Hogeschool Utrecht, de Hogeschool Arnhem/Nijmegen, de Hogeschool Saxion en de Hanzehogeschool zijn gelijktijdig ingediend.

Er was sprake van een gezamenlijk initiatief en verregaande samenwerking op dit dossier. De aanvragen zijn daarom, ondanks dat deze apart zijn ingediend, in gezamenlijkheid geschreven. De CDHO heeft de aanvragen ook in samenhang behandeld, maar niet als clusteraanvraag in de zin van de Regeling 2023 aangemerkt.

U stelt zich op het standpunt dat dat er wel een clusteraanvraag in de zin van artikel 8 van de Regeling 2023 is ingediend.

Het is volgens u dan ook opmerkelijk te noemen dat van het cluster van vijf aanvragen er drie wél zijn toegekend en twee niet. Bij een clusteraanvraag kan er namelijk maar één besluit worden genomen voor alle daarin opgenomen aanvragen. Oftewel, alle vijf krijgen wél of geen bekostiging. En gelet op de beoordeling van de CDHO dat drie van de vijf aanvragers voor bekostiging in aanmerking kwamen, had dat – in wezen automatisch – moeten leiden tot een positieve beoordeling over bekostiging óók voor Hogeschool Rotterdam en Hogeschool Utrecht.

De Regeling 2023 - Doel en strekking

U stelt zich op het standpunt dat het besluit in strijd is met het doel en de strekking van de Regeling 2023. Uit de toelichting van de Regeling 2023 blijkt dat de Regeling 2023 "meer rust en ruimte in het stelsel" moet stimuleren. De vernieuwing en samenwerking tussen de instellingen staat ook centraal in de toelichting van de Regeling 2023. Uit de toelichting blijkt maar één keer dat de concurrentie relevant is, namelijk: "mogelijk te ondervinden concurrentiedruk door onbekostigde instellingen" Uit het besluit blijkt volgens u niet op grond waarvan het belang van de concurrentiedruk van onbekostigde instellingen zou moeten prevaleren boven de andere in de Regeling 2023 genoemde belangen.

U stelt zich op het standpunt dat het onbegrijpelijk is dat onbekostigd (verwant) opleidingsaanbod - ondanks de ondergeschikte rol in de Regeling 2023 - doorslaggevend is geweest voor de afwijzing van de aanvraag. Dit zou niet in overeenstemming zijn met het doel en de strekking van de Regeling 2023.

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.

Het besluit staat samenwerking met andere hogescholen in de weg

Aangezien ik de bezwaarschriften van SOMT, Breederode en Avans+ gegrond verklaar en uw bezwaarschrift en dat van de Hogeschool Utrecht ongegrond is er geen sprake meer van een ongelijke situatie waarbij de belangen van de instellingen die wel en niet bekostigd onderwijs zullen aanbieden uit elkaar lopen.

Beoordeling criterium b - verwant aanbod

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.

Verwant aanbod – Inhoudelijk

U heeft de opleidingen van Breederode in uw aanvraag aangeduid als 'verwant'. De CDHO heeft deze aanduiding geïnterpreteerd als sterk verwant, omdat de CDHO van mening is dat sprake is van aanzienlijke overeenkomsten in de inhoud (vakken op het gebied van fysiotherapie), het arbeidsmarktprofiel (alle afgestudeerden mogen werken als fysiotherapeut, al dan niet gespecialiseerd), de instroomdoelgroep (studenten met een hbo bachelordiploma Fysiotherapie of sterk verwante opleiding) en de opleidingsvorm (deeltijd).

U geeft aan dat de generieke competenties van de voorgenomen opleiding dermate onderscheidend van de opleidingen van Breederode dat deze niet als verwant beschouwd kunnen worden.

Uit het dossier komt echter naar voren dat studenten in de beoogde opleiding naast verdiepende vakkennis op het gebied van fysiotherapie ook meer generieke competenties rond samenwerken en innoveren verwerven, maar dat dit accentverschil uiteindelijk niet leidt tot een ander civiel effect. Afgestudeerden mogen het beroep fysiotherapeut uitoefenen en zich als zodanig laten registreren.

Ik zie dan ook niet waarom de CDHO op grond van het verschillend aantal studiepunten tot de conclusie had moeten komen dat er geen sprake is van verwant aanbod.

Voorts kan ik uw opmerking over de uitstroomprofielen van Breederode niet goed plaatsen. U stelt hier dat Breederode Hogeschool alleen de specialisaties Kinderfysiotherapie en Manuele Therapie aanbiedt. Dit betekent volgens u dat één van de drie specialisaties in ieder geval niet als inhoudelijk (sterk) verwant aanbod had mogen worden gekwalificeerd. Later in uw bezwaarschrift geeft u echter aan dat er niet naar regionale concurrentie gekeken moet worden, omdat er sprake is van een landelijk voedingsgebied. Dit verhoudt zich mijns inziens niet met de hier door u ingenomen stelling dat naar de (regionale) uitstroomprofielen van Breederode gekeken moet worden.

Verwant aanbod - Rechtspositie

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.

Regeling 2023 en clusteraanvraag

Toepassing van de Regeling macrodoelmatig opleidingsaanbod hoger onderwijs 2023 zou niet tot een andere conclusie 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.

De Regeling 2023 - Doel en strekking

Anders dan u stelt is het belang van het onbekostigd (verwant) opleidingsaanbod niet doorslaggevend geweest voor de afwijzing van de aanvraag.

Zowel voor de Regeling als voor de Regeling 2023 geldt, dat het verwante onbekostigde aanbod meegewogen dient te worden in het kader van de doelmatigheid, meer in het bijzonder daar waar het gaat om de vraag naar de noodzaak voor een nieuwe opleiding in aanvulling op het reeds bestaande aanbod alsmede de effecten op de landelijke spreiding van dit aanbod. Zoals gezegd, heeft deze weging niet per se tot doel de belangen van het onbekostigd onderwijs te beschermen.

Conclusie

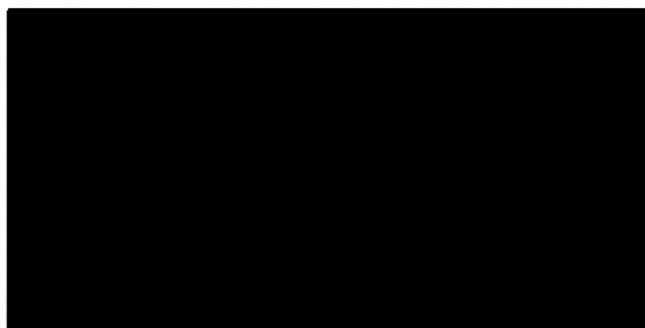
Gelet op het voorgaande wegen de nadelige effecten voor de spreiding van het bestaande opleidingsaanbod voor mij op dit moment zwaarder dan het belang dat vanuit het perspectief van macrodoelmatigheid wordt gediend met het potentieel aan kunnen trekken van een groep studenten die nu vanwege de hoogte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