



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

> Retouradres Postbus 606 2700 ML Zoetermeer

Christelijke Hogeschool Windesheim  
College van Bestuur  
Prof. dr. A.W.C.A. Cornelissen  
Postbus 10090  
8000 GB ZWOLLE

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

**Contactpersoon**  
mevr. mr. L.E. van der Weij  
T 079-3232219

E [laura.vanderweij@duo.nl](mailto:laura.vanderweij@duo.nl)

**Onze referentie**  
DUO/OND-2014/18130M

**Uw referentie**  
2014-0064

**Zaaknummer**  
BC140115

Datum **25 APR. 2014**  
Betreft Beslissing op bezwaar

Geacht bestuur,

Bij brief van 4 september 2013 hebt u mij het voornemen voorgelegd om de deeltijd hbo-masteropleiding Jeugdhulp als bekostigde opleiding in Zwolle te verzorgen.

Bij brief van 14 november 2013 heeft de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) mij negatief geadviseerd over uw aanvraag.

Bij besluit van 12 december 2013, kenmerk 577668, heb ik niet ingestemd met uw voornemen.

Bij brief van 10 maart 2014 hebt u bezwaar gemaakt tegen dit besluit.

Op 7 april 2014 hebt u uw bezwaren mondeling toegelicht. Tijdens de hoorzitting waren aanwezig de heer Kok, de heer Snippe en mevrouw Valkenburg. U bent gehoord door mevrouw mr. L. van der Weij en de heer mr. B. de Koning.

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

#### **Besluit**

Ik verklaar uw bezwaarschrift ongegrond, omdat op goede gronden is besloten om niet in te stemmen met uw voornemen om de deeltijd hbo-masteropleiding in Zwolle te verzorgen.

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

#### **Relevante regelgeving**

Voor de relevante regelgeving verwijs ik naar:

- de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb),
- de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) en,
- de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2012, Stcr. 2012, nr. 22213 (hierna: Beleidsregel).

### **Bezwaar**

In uw bezwaarschrift hebt u, kort samengevat, het volgende aangevoerd. In het advies van de CDHO is volgens u ten onrechte opgenomen dat er 11 opleidingen zijn met een vergelijkbaar programma als de door u aangevraagde opleiding. Volgens u is er slechts één opleiding in Nederland vergelijkbaar met uw opleiding, te weten de masteropleiding Jeugdzorg van de Hogeschool Leiden. Deze opleiding is op grote afstand van Zwolle gevestigd en werkt met u samen om ieder een deel van het land te kunnen bedienen.

Daarnaast is het advies volgens u gebaseerd op gegevens die NHL Hogeschool in haar zienswijze heeft gepresenteerd, welke gegevens onjuist zijn. Het curriculum van de masteropleiding Pedagogiek van de NHL Hogeschool is volgens u slechts voor een deel van de studenten (één van de drie afstudeerrichtingen) en voor slechts een klein deel van het curriculum vergelijkbaar. Daarbij is de context van die opleiding pedagogisch didactisch. Dit houdt in dat die master educatief is en daarmee primair is gericht op het opleiden voor het geven van onderwijs over de jeugdhulp aan MBO- en HBO-studenten. Uw opleiding is sociaal agogisch en gericht op het versterken van deskundigheid van de teams die in het werkveld uitvoering geven aan de jeugdhulp en het opleiden tot leading professionals.

Veel van het curriculum van de master Pedagogiek is volgens u generiek bedoeld voor alle masterstudenten, ongeacht hun afstudeerrichting. Volgens u blijkt uit het studentenstatuut van NHL Hogeschool dat er een keuzeonderdeel Integrale Jeugdzorg van 4 EC wordt aangeboden aan studenten die kiezen voor de afstudeerrichting Integrale Jeugdzorg. U hebt uw hele programma, te weten 60 EC, toegespitst op hulp aan jeugdigen en hun ouders en het integrale werken aan jeugdzorg van hoge kwaliteit.

Volgens u is de master niet concurrerend met NHL Hogeschool en kunt u juist met die instelling samenwerken.

Ter hoorzitting hebt u daar, voor zover van belang, het volgende aan toegevoegd. De door u gewenste opleiding is noodzakelijk voor de regio, het werkveld en voor uw instelling. Het werkveld heeft behoefte aan deze master en heeft u verzocht deze master te gaan ontwikkelen. In de regio Zwolle is 'health' het speerpunt en daar past uw master volgens u uitstekend in. Er komen steeds meer complexere zorgzaken, die door de afgestudeerde professionals van uw opleiding kunnen worden verzorgd. Er is behoefte aan functiedifferentiatie en een betere kwaliteit van de jeugdzorg. In de zorgsector is deskundigheidsbevordering noodzakelijk en dat is een erkende rijksbehoefte, die is vastgelegd in de wet en het regeerakkoord.

De sector jeugdhulp heeft werkgevers met weinig financiële ruimte om verder te investeren in de deskundigheidsbevordering van hun professionals. Volgens u moet het mogelijk worden gemaakt dat de leading professionals in de jeugdhulp, waar het werkveld om vraagt, een toegankelijke masteropleiding wordt geboden. U wilt daarvoor de katalysator zijn en dat kan volgens u met initiële bekostiging van de door u gewenste master. Een bekostigde opleiding maakt de drempel voor toetreding tot de opleiding lager.

U vindt het een uitdaging om deze opleiding te starten. U wilt niet wachten tot alle seinen op groen staan en er gegarandeerd een grote instroom van studenten is. Daarnaast hebt u nog benadrukt dat de opleiding van NHL Hogeschool volgens u niet met uw opleiding vergelijkbaar is. U bent van mening dat er veel verschillen zijn tussen de opleidingen. De opleiding van NHL is een educatieve master en 90% van de instroom van die master Pedagogiek is docent. U acht de kans klein dat studenten in plaats van voor de master Pedagogiek van NHL Hogeschool voor uw opleiding kiezen, want zij hebben als doelgroep voornamelijk docenten en u niet.

### **Overwegingen**

U hebt mij verzocht om de deeltijd hbo-masteropleiding te Zwolle te mogen verzorgen.

### Algemeen

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

Om de aanvragen te kunnen beoordelen is er een toetsingskader opgesteld. Dit toetsingskader is leidend voor de beoordelingen en staat in de Beleidsregel. Het beleid voor uitbreiding van het bekostigde aanbod is restrictief ten aanzien van nieuwe opleidingen en nieuwe vestigingsplaatsen, met aandacht voor het profiel van de instelling en de behoefte op de arbeidsmarkt op basis van de landelijke arbeidsmarkt cijfers (van onder andere ROA en UWV). Door de instellingen ruimte en flexibiliteit te bieden voor innovatie binnen en verbreding van opleidingen, zal er minder aanleiding zijn om een nieuwe opleiding te beginnen.

Dit betekent dat bij de beoordeling van een instemmingsverzoek wordt gezien of er ruimte is in het bestaande, landelijke aanbod voor een nieuwe opleiding. De instellingen moeten aantonen dat er een maatschappelijke, wetenschappelijke en/of arbeidsmarktbehoefte is aan de opleiding. Er wordt hierbij gekeken naar het aantal en de spreiding van alle bestaande opleidingen (zowel de bekostigde instellingen als rechtspersonen voor hoger onderwijs) en in hoeverre deze opleidingen over voldoende capaciteit beschikken om in de veronderstelde arbeidsmarkt vraag te kunnen voorzien. Het gaat immers om een doelmatige besteding van overheidsmiddelen.

### Advies

De CDHO brengt advies uit aan mij over de aanvragen macrodoelmatigheid hoger onderwijs wanneer het betreft een voornemen tot het verzorgen van een nieuwe opleiding. De CDHO beoordeelt de aanvragen aan de hand van het in de Beleidsregel vastgestelde beoordelingskader.

Naar mijn oordeel is het advies op zorgvuldige wijze tot stand gekomen en inhoudelijk concludent en is bij de beoordeling van uw aanvraag een zorgvuldig en objectief beoordelingskader gevolgd.

### Landelijk bestaande onderwijsaanbod

Er wordt ingestemd met een voornemen tot het verzorgen van een nieuwe opleiding, indien het instellingsbestuur onder andere heeft aangetoond dat er in het landelijk bestaande onderwijsaanbod ruimte is voor de opleiding. Bij de beoordeling van de ruimte in het landelijk bestaande onderwijsaanbod voor een beoogde opleiding worden verschillende elementen betrokken (artikel 12 van de Beleidsregel). De basiselementen worden gevormd door het aantal bestaande, vergelijkbare, bekostigde en niet-bekostigde opleidingen, de studenteninstroom in deze opleidingen, een schatting van de instroom in de nieuwe opleiding en kwantitatieve gegevens over de arbeidsmarkt vraag naar afgestudeerden van de bestaande opleidingen en de nieuwe opleiding. Indien een nieuwe opleiding wordt aangeboden in een regio waar al meer vergelijkbaar aanbod wordt aangeboden, is de kans groter dat de nieuwe voorziening ten koste gaat van het bestaande aanbod. Bij het oordeel over de ruimte in het bestel voor een nieuwe opleiding speelt de spreidingsgedachte en, waar relevant, de regionale arbeidsmarktbehoefte een rol in de afweging.

U hebt bij uw aanvraag een overzicht geleverd van 11 hbo-opleidingen op sociaal agogisch terrein. In bijlage 2 van uw bezwaarschrift hebt u aangegeven dat drie van deze opleidingen, waaronder de master Pedagogiek met afstudeerrichting

Integrale Jeugdzorg van NHL Hogeschool volgens u inhoudelijk met uw masteropleiding Jeugdhulp te vergelijken zijn. Deze afstudeerrichting vertoont inderdaad overlap met de door u gewenste opleiding en is eveneens gesitueerd in Zwolle. De twee opleidingen zijn niet identiek aan elkaar, maar vertonen wel sterke overeenkomsten voor wat betreft de doelgroep, inhoud en arbeidsmarkt. Dit zal ik hierna toelichten.

#### *Doelgroep*

De opleiding van NHL Hogeschool wordt in deeltijd aangeboden. Ook de door u voorgenomen opleiding zal u in deeltijd gaan aanbieden. De master Pedagogiek is gericht op werkenden met een bachelordiploma op pedagogisch of sociaal-agogisch gebied. De voorgenomen master Jeugdhulp is eveneens toegankelijk voor werkenden met een bachelordiploma op sociaal-agogisch gebied. Het feit dat 90% van de instroom van de NHL Hogeschool afkomstig is uit het lerarenberoep zoals u ter zitting hebt gesteld, doet hier niet aan af. De master Pedagogiek is namelijk niet specifiek gericht op docenten, maar is gericht op dezelfde doelgroep als de door u gewenste opleiding, te weten werkenden met een bachelordiploma op sociaal agogisch gebied.

#### *Inhoud*

De inhoud van de masteropleiding Pedagogiek bestaat uit een algemeen deel waarin vakken als "Grondslagen van didactisch handelen", "Leren en ontwikkelen", "Onderzoeksmethodologie en Veranderkunde" worden gedoceerd. Vervolgens kiest de student voor één van de drie afstudeerrichtingen, waaronder Integrale Jeugdzorg. In die afstudeerrichting staan twee thema's centraal. Allereerst Transitie in de jeugdzorg: integraal jeugdbeleid vanuit een pedagogische civil societygedachte. Ten tweede Professionalisering in de jeugdzorg: pedagogische visievorming, beleidsontwikkeling en handelingsperspectieven. De voorgenomen masteropleiding Jeugdhulp kent vijf programmaleerlijnen, te weten "Leading professional worden", "Praktijkgericht onderzoek opzetten en benutten", "Signaleren innoveren en regievoeren bij opgroeien en opvoeden", "Ontwerpen en implementeren vanuit beleid en organisatie" en "Legitimeren verantwoorden en omgaan met risico". Deze vijf programmalijnen komen inhoudelijk overeen met de algemene vakken van de opleiding Pedagogiek en de twee thema's die NHL Hogeschool voor de afstudeerrichting Integrale Jeugdzorg heeft gekozen. Zo besteden beide opleidingen aandacht aan de opvoeding en het opgroeien van jeugdigen en houden ze zich bezig met innovatie en het doen van praktijkgericht onderzoek.

#### *Arbeidsmarkt*

Afgestudeerden van de master Pedagogiek van NHL Hogeschool kunnen aan het werk in coördinerende, beleids- en adviesfuncties of in een leidinggevende positie. Zij worden change agents die vanuit de praktijk veranderingen en innovaties in de werksituatie initiëren en begeleiden. U hebt in uw aanvraag gesteld dat niet exact kan worden aangegeven welke sociaal-agogische functies openstaan voor afgestudeerden van uw opleiding. U hebt aangegeven dat de afgestudeerden leading professionals kunnen worden binnen hun organisatie en initiatief kunnen nemen tot vakinhoudelijke vernieuwing, integraal werken, innovatie en kennisvalorisatie. Hieruit volgt dat de overeenkomsten tussen de posities die afgestudeerden van beide opleidingen op de arbeidsmarkt kunnen innemen groot zijn.

Er is weinig bekend over de omvang van en ontwikkelingen in de arbeidsmarktsector. Zoals u zelf in uw aanvraag en ook in bezwaar hebt aangegeven wordt in het algemeen aangenomen dat er in de toekomst vraag zal ontstaan naar medewerkers met dit type hbo masterdiploma, maar is het op dit

moment niet mogelijk om aan te geven om hoeveel banen het zal gaan en welke functies het precies betreft.

#### Zienswijze van NHL Hogeschool

Volgens u is de negatieve reactie die NHL Hogeschool heeft gegeven over uw nieuw te starten bekostigde masteropleiding, inmiddels weer enigszins gemitigeerd. Volgens u wil NHL Hogeschool graag met u samenwerken. U hebt mij daar na de zitting aanvullende stukken over toegestuurd.

Hierover merk ik op dat aanbieders van vergelijkbare opleidingen de gelegenheid krijgen om hun reactie op de aanvraag te geven. De CDHO maakt het bij haar ingediende voornemen kenbaar en stelt alle daarvoor in aanmerking komende instellingen in de gelegenheid hun zienswijze over het voornemen te verstrekken. Het is aan de instellingen zelf of zij daar ook gebruik van wensen te maken. Deze zienswijzen kunnen een nader inzicht bieden in de ontwikkelingen en opvattingen in het veld. Zienswijzen zullen echter nooit van doorslaggevend belang worden geacht uitsluitend omdat zij negatief zijn. De CDHO beoordeelt namelijk in hoeverre de ingediende zienswijzen in het licht van criterium c van artikel 6 van de Beleidsregel een rol spelen. De CDHO komt vervolgens op grond van alle argumenten die bij dat criterium een rol spelen tot een totaalafweging. De negatieve zienswijze van NHL Hogeschool op uw voornemen is door haar tot op heden niet ingetrokken. De door u na de zitting aan mij toegestuurde documenten spreken weliswaar over samenwerking tussen u beiden, maar daarmee heeft NHL Hogeschool haar eerdere zienswijze nog niet ingetrokken. Ook al zou de negatieve zienswijze wegvallen, dan nog betekent dat niet dat er dan wel opeens ruimte is voor uitbreiding van het landelijk, bekostigde aanbod op dit terrein, aangezien een zienswijze slechts één van de elementen is die bij de beoordeling wordt betrokken. Het feit dat er reeds een bekostigde opleiding met een enigszins vergelijkbaar profiel is in combinatie met de onzekere arbeidsmarkt en de zienswijze van NHL Hogeschool, is reden geweest om te komen tot de conclusie dat binnen de bestaande landelijk beschikbare onderwijscapaciteit andere, doelmatiger oplossingen denkbaar zijn om in de arbeidsmarktbehoefte te voorzien dan de bekostiging van de door u voorgenomen opleiding.

#### Lichter wegen ex artikel 13 van de Beleidsregel

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

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

Gelet op de formulering van het tenzij-gedeelte in dit artikel wordt de doelmatigheid niet uitsluitend in termen van concurrentie gezien, maar vooral ook in termen van ruimte in het opleidingsaanbod. De CDHO heeft het bestaande landelijk aanbod onderzocht en heeft geconstateerd dat de relatief beperkte en gelijkblijvende instroomaantallen bij de overige bekostigde aanbieders en het onzekere arbeidsmarktperspectief niet nopen tot het uitbreiden van het bekostigde aanbod met nog een opleiding, zodat er moet worden geconcludeerd dat er al voldoende vergelijkbare opleidingen worden aangeboden om in de behoefte te voorzien. Daarbij moeten de huidige onderwijsaanbieders in staat worden geacht om meer studenten te werven en zo in de landelijke arbeidsmarktbehoefte te kunnen gaan voorzien.

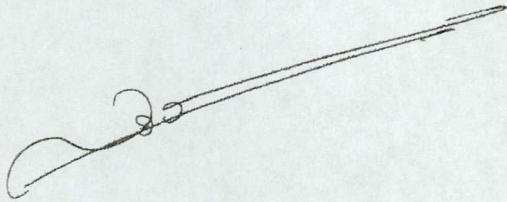
#### Prestatieafspraken

Ter zitting hebt u naar voren gebracht dat de toegankelijkheid van de master Jeugdhulp voor deeltijd masterstudenten door middel van bekostiging volgens u onontbeerlijk is voor het kunnen nakomen van de prestatieafspraken. Volgens u past de master Jeugdzorg in uw profiel Jong en Oud en is het niet consistent met

die prestatieafspraken als uw voornemen tot het verzorgen van de nieuwe opleiding afgewezen blijft, aangezien u dan niet kunt voldoen aan uw profiel.

Hierover merk ik op dat de CHDO in haar advies heeft opgemerkt dat uw voorgenomen opleiding aansluit bij uw profiel Jong en Oud. Het feit dat de opleiding binnen uw profiel past, betekent echter nog niet dat u de opleiding in het kader van de macrodoelmatigheid ook mag verzorgen. De opleiding moet immers nog wel passen binnen het macrodoelmatigheidsbeleid. Zoals hiervoor uiteengezet voldoet uw voornemen daar niet aan.

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

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke, positioned above the name.

W.T.C. van der Waarden

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Overijssel, postbus 10067, 8000 GB Zwolle. Het beroepschrift moet binnen 6 weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden aan de rechtbank worden gestuurd