



> Retouradres Postbus 30205 2500 GE Den Haag

Breda University of applied sciences
College van Bestuur

Ir. N.G.M. van Os
Postbus 3917
4800 DX BREDA

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

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

Onze referentie
DUO/BNB-2019/9405M

Uw referentie
CVB/1223/NvO/NvdV

Zaaknummer
BC180304

Datum **06 MEI 2019**
Betreft Beslissing op bezwaar

Geacht bestuur,

Bij brief van 9 april 2018 hebt u mij het voornemen voorgelegd om de hbo masteropleiding International Events Management (IEM) als bekostigde opleiding (voltijd en deeltijd) te verzorgen in Breda.

De Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO) heeft mij bij brief van 15 mei 2018 geadviseerd om positief te besluiten op uw verzoek om de deeltijdvariant van de opleiding IEM te verzorgen. De CDHO adviseerde negatief over de voltijdvariant.

Bij besluit van 3 juli 2018, kenmerk 1382832, heb ik op grond van het bepaalde in artikel 6.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) alsmede de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2014 (hierna: de Beleidsregel) - besloten in te stemmen met uw voornemen, zij het dat ik mijn instemming op grond van artikel 6.2, derde lid, van de WHW heb beperkt tot de deeltijdvariant van de opleiding IEM.

Bij brief van 16 juli 2018, aangevuld bij brief van 3 september 2018, hebt u bezwaar gemaakt tegen mijn besluit.

Op 15 november 2018 hebt u uw bezwaren mondeling toegelicht. Tijdens de hoorzitting waren namens de Breda University of applied sciences (BUas) aanwezig: de heer N. van de Ven, de heer W. Meijer en mevrouw E. van den Broek. De ambtelijke hoorcommissie bestond uit de heer A.K. van den Berg en de heer D.W. Mulder.

Naar aanleiding van de hoorzitting hebt u op 8 februari 2019 aanvullende stukken ingediend, waaronder een nadere reactie op het advies van de CDHO alsmede door onderzoeksbureau Panteia opgestelde actualisering van de cijfers betreffende het arbeidsmarktperspectief van afgestudeerden van de masteropleiding IEM met een toelichting uwerzijds.

Bij brief van 25 februari 2019 heb ik de CDHO gevraagd een nader advies uit te brengen naar aanleiding van uw aanvullende stukken.

De CDHO heeft op 15 maart 2019 een nader advies uitgebracht.

Bij e-mail van 15 maart 2019 heb ik u het nader advies toegezonden en u in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Bij brief van 4 april 2019 hebt u gereageerd op het nader advies van de CDHO.

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.

Samenvatting van uw bezwaren

In het bezwaarschrift en ter zitting hebt u – samengevat – de volgende bezwaren naar voren gebracht.

U bent van mening dat ik een te zwaar middel gebruik door mijn instemming te beperken tot de deeltijdvariant. U bent zich ervan bewust dat de ruimte op de arbeidsmarkt beperkt is en hebt juist met het oog hierop in de aanvraag opgemerkt dat u slechts enkele tientallen studenten zal toelaten tot de opleiding IEM. Ik had volgens u een minder ingrijpend besluit kunnen nemen door de instroom van studenten op een alternatieve wijze te beperken, bijvoorbeeld door alleen in te stemmen met de voltijdvariant die qua omvang bescheiden is (rond de 25 studenten zijn nodig voor een voltijdsopleiding die ook bedrijfseconomisch doelmatig is). Een dergelijke keuze zou voor uw instelling minder ingrijpend zijn omdat een voltijdsopleiding beter past bij de aanwezige onderwijsstructuur en bij de aansluitmogelijkheden van afgestudeerde bachelor studenten. Daar uit het bestreden besluit niet blijkt dat ik minder ingrijpende alternatieven heb meegewogen, acht u het besluit onvoldoende gemotiveerd. Ook heb ik volgens u het verbod van détournement de pouvoir geschonden, nu ik met deze te zware maatregel de vrijheid van uw instelling beknoot.

Daarnaast vindt u dat mijn besluit niet in lijn ligt met de adviezen van de commissie Veerman op het punt van de profileringseisen. Deze eisen zijn immers gericht op het duidelijker profileren van de onderwijsinstelling, met name door het aanbieden van voltijdse opleidingen. Verder doet mijn beslissing volgens u geen recht aan het beleidsuitgangspunt dat onderwijs toegankelijk moet zijn en dat de doorstroming van studenten van een (voltijd) bachelor naar een (voltijd) master moet worden versoepeld. Mijn besluit komt daarmee in strijd met de eigen beleidsuitgangspunten. Deze tegenstrijdigheid wordt in het besluit niet toegelicht.

Verder hebt u in uw brief van 8 februari 2019 in aanvulling op het bezwaarschrift – kort gezegd – nog het volgende aangevoerd.

Hoewel BÜas zich ervan bewust is dat de arbeidsmarkt voor afgestudeerden van de master IEM beperkt is, is de ruimte op de arbeidsmarkt groter dan het CDHO aangeeft in haar advies. Op basis van het onderzoeksrapport van Panteia (2 maart 2018) concludeert u dat in Nederland per jaar minimaal 88 banen op niveau zijn voor opgeleiden van de voorgenomen master IEM. Dit aantal komt naar alle waarschijnlijkheid nog hoger uit als rekening wordt gehouden met het feit dat het onderzoek van Panteia uitgaat van gepubliceerde vacatures, terwijl er ook niet-gepubliceerde vacatures zijn. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat ook in Duitsland en Engeland relevante vacatures aanwezig zijn.

Verder bent u het niet eens met het feit dat de CDHO in haar advies de instroom in zijdelings verwante opleidingen heeft meegenomen bij de beantwoording van de vraag of de arbeidsmarkt voldoende ruimte biedt voor de komst van de nieuwe master IEM. U betoogt dat er in Nederland geen masteropleiding is waarvan afgestudeerden een zelfde arbeidsmarktprofiel hebben als die van de master IEM. De studenten van andere masteropleidingen zullen dus maar beperkt in aanmerking komen voor dezelfde banen als afgestudeerden van de master IEM.

Daarnaast hebt u nog gewezen op de geactualiseerde arbeidsmarktinformatie uit het rapport van Panteia van 23 januari 2019. Op basis van de nieuwe informatie concludeert u dat de afgelopen twee jaar ongeveer 190 geschikte vacatures beschikbaar waren voor afgestudeerden van de masteropleiding IEM. Dit sluit aan bij de verwachting van Panteia, op basis van de prognose 2017-2022, dat er per jaar ongeveer 200 vacatures op dit niveau zouden zijn.

Dit in ogenschouw nemend, komt u tot de conclusie dat er voldoende ruimte is op de arbeidsmarkt om een voltijd- en deeltijdvariant van de Master IEM aan te bieden voor maximaal 40 studenten per jaar.

In reactie op het nader advies dat de CDHO heeft opgesteld naar aanleiding van voormelde aanvullende informatie, hebt u in uw brief van 4 april 2019 tot slot nog aangevoerd dat het opleidingsaanbod van BUAs een nichemarkt bestrijkt, waarbij kleinschaligheid en een internationaal profiel tot de kernwaarden behoren. De opleiding IEM voorziet volgens u in de vervulling van een kleinschalige internationale markt en richt zich niet, zoals de CDHO lijkt te veronderstellen, op een brede nationale arbeidsmarkt. Verder bent u van oordeel dat afwijzing van de voltijdvariant van de master IEM op gespannen voet staat met de discussie in het hoger onderwijs aangaande de flexibilisering in onderwijsvormen.

Wettelijk kader

Artikel 6.2 van de WHW en de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2014 vormen het kader op grond waarvan het bestreden besluit is genomen.

Op grond van artikel 6 van de Beleidsregel stem ik in met een voornemen tot het verzorgen van een nieuwe opleiding indien het instellingsbestuur heeft aangetoond:

- a. dat er een noodzaak is voor een nieuwe opleiding; en
- b. dat een behoefte bestaat aan de opleiding, zijnde
 - overwegend een arbeidsmarktbehoefte,
 - overwegend een maatschappelijke behoefte in combinatie met een arbeidsmarktbehoefte, of
 - overwegend een wetenschappelijke behoefte in combinatie met een arbeidsmarktbehoefte; en
- c. dat er in het landelijk bestaande onderwijsaanbod ruimte is voor de opleiding.

De artikelen 7 t/m 11 van de Beleidsregel bevatten een nadere uitwerking van de wijze waarop ik de in artikel 6 genoemde criteria beoordeel. Voor de onderhavige casus is in het bijzonder van belang hetgeen in artikel 11 van de Beleidsregel is bepaald over de wijze van beoordeling van de ruimte voor de opleiding in het landelijk onderwijsaanbod. Artikel 11, tweede lid, van de Beleidsregel bepaalt dat, indien de opleiding past bij een zwaartepunt in het onderwijs- of onderzoeksaanbod van de instelling, wordt aangenomen dat is voldaan aan criterium c, tenzij al ruimschoots voldoende andere opleidingen worden aangeboden om in de behoefte te voorzien.

Op 26 juni 2018 is de Regeling macrodoelmatigheid hoger onderwijs (hierna: de Regeling) in werking getreden, onder gelijktijdige intrekking van voormelde beleidsregel. Op grond van artikel 14 van de Regeling wordt een aanvraag die vóór de inwerkingtreding van deze regeling is ingediend, alsmede een bezwaarschrift tegen een besluit op dat voornemen, overeenkomstig de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2014 afgehandeld, tenzij toepassing van deze regeling tot een voor de aanvrager gunstiger uitkomst leidt. Dit doet zich in het onderhavige geval niet voor, zodat uw bezwaarschrift met toepassing van de Beleidsregel wordt behandeld.

Overwegingen

Aan het bestreden besluit ligt het advies van de CDHO d.d. 15 mei 2018 ten grondslag. De CDHO heeft mij geadviseerd om positief te besluiten op uw verzoek om de deeltijdvariant van de hbo masteropleiding IEM als bekostigde opleiding in Breda te verzorgen. De CDHO adviseert uw aanvraag voor de voltijdvariant af te wijzen.

De CDHO adviseert negatief over de voltijdvariant, omdat volgens de commissie niet is voldaan aan criterium c van artikel 6 van de Beleidsregel. Criterium c ziet op de vraag of er binnen het landelijk bestaande onderwijsaanbod ruimte is voor de nieuwe opleiding. De CDHO heeft uw aanvraag aan de in artikel 11 genoemde elementen getoetst en kwam daarbij tot de conclusie dat er vanuit de landelijke arbeidsmarkt gezien onvoldoende ruimte is om zowel de voltijd als de deeltijdvariant van de master IEM op een doelmatige wijze binnen het bekostigde domein vorm te geven. De CDHO heeft in dit verband de arbeidsmarktbehoefte die onder criterium b is beschreven gerelateerd aan de instroom in verwante bestaande opleidingen en de instroomprognose van de door u voorgenomen opleiding. De door u aangetoonde arbeidsmarktbehoefte is volgens de CDHO te gering als deze wordt afgezet tegen het aantal studenten dat naar verwachting zal instromen in de opleiding IEM en aanverwante opleidingen.

De arbeidsmarktgegevens waarvan de CDHO in haar advies uitgaat zijn afkomstig uit het arbeidsmarktonderzoek dat onderzoeksbureau Panteia in uw opdracht heeft uitgevoerd (rapportage van maart 2018). Naar aanleiding van hetgeen is besproken tijdens de hoorzitting, hebt u Panteia gevraagd een nader rapport uit te brengen waarin de arbeidsmarktgegevens worden geactualiseerd. Dit is gebeurd met de rapportage van 23 januari 2019. Ik heb deze rapportage en de door u daaraan verbonden conclusies voor nader advies aan de CDHO voorgelegd. De CDHO heeft in het nader advies van 14 maart 2019 - kort gezegd - toegelicht dat de geactualiseerde cijfers geen aanleiding geven op haar eerdere advies terug te komen.

Centrale vraag is of de CDHO terecht tot het oordeel is gekomen dat er binnen het landelijk bestaande onderwijsaanbod onvoldoende ruimte is om de voltijdvariant van de masteropleiding IEM te verzorgen. Ik ben van oordeel dat deze vraag positief beantwoord moet worden. Ik onderschrijf de conclusie van de CDHO dat, gezien de geringe arbeidsmarktbehoefte in relatie tot de uitstroom van studenten uit aanverwante opleidingen, er onvoldoende ruimte is om de masteropleiding IEM in voltijd aan te bieden. Ik heb dan ook terecht besloten mijn instemming te beperken tot de deeltijdvariant. Ik kom tot deze slotsom op grond van de volgende redenen.

1. Ten aanzien van de arbeidsmarktbehoefte (criterium b):

- Uit de gegevens over de Nederlandse arbeidsmarkt, zoals blijkt uit de rapportages van Panteia van maart 2018 en januari 2019, blijkt dat er slechts sprake is van een geringe arbeidsmarktbehoefte aan afgestudeerden van de masteropleiding IEM. Blijkens het nadere advies van de CDHO deelt zij uw berekening dat in de periode 2011 tot en met 2017 ongeveer 88 relevante vacatures per jaar zijn geplaatst. Wat betreft de prognose van Panteia voor 2017-2022 neemt de commissie het standpunt in dat de verwachte 200 vacatures per jaar met terughoudendheid moet worden benaderd.

Ik volg de kanttekeningen die de CDHO plaatst bij de geleverde gegevens. Ik acht daarbij doorslaggevend dat uit het onderzoek van Panteia blijkt dat voor veruit de meeste vacatures voor de verschillende IEM-beroepen werkervaring wordt gevraagd.¹ Slechts in ± 12% van de gevallen is werkervaring geen vereiste. Uitgaande van de prognose van 200 vacatures per jaar in 2017-2022 leidt dit tot de conclusie dat per jaar zo'n 24 vacatures beschikbaar komen waarvoor afgestudeerden van de voltijd masteropleiding IEM (dit zijn doorgaans starters op de arbeidsmarkt) in aanmerking zouden kunnen komen. Nog daargelaten de terechte constatering van de commissie dat het becijferde aantal van 200 vacatures op zichzelf al met enige terughoudendheid moet worden benaderd.

- Wat betreft de gegevens over de arbeidsmarkt in Duitsland en Engeland, ben ik met de CDHO van oordeel dat de analyse van Panteia te beperkt is om conclusies te kunnen trekken over de arbeidsmarktbehoefte aan afgestudeerden van de masteropleiding IEM. Ik verwijs in dit verband naar de argumentatie van de CDHO in haar nader advies van 14 maart 2019. De analyse heeft slechts betrekking op 2017 en biedt daarom geen inzicht in de meerjarige ontwikkeling van het aantal vacatures in de beide buurlanden. Bovendien is onduidelijk in hoeverre een Nederlandse hbo master in Engeland en Duitsland wordt erkend als een passende opleiding. Zo blijkt uit p. 31 van het Panteia-rapport van maart 2018 dat voor bijvoorbeeld een functie als Eventcoördinator (het beroep waarvoor in Duitsland veruit de meeste vacatures te vinden waren) in 87% van de gevallen een 'masteropleiding' vereist was. De CDHO constateert terecht dat hiermee ook gedoeld kan worden op een master in het wetenschappelijk onderwijs. Daarover geeft de analyse van Panteia geen uitsluitel.

Ik voeg hieraan toe dat de door u geleverde gegevens ook geen inzicht geven in de vraag in hoeverre de in Duitsland en Engeland verzorgde opleidingen op het terrein van IEM al voorzien in de vraag naar afgestudeerden in deze beroepen. Onduidelijk is dus in hoeverre de door u genoemde 1200 vacatures kunnen worden vervuld door het nationale potentieel aan afgestudeerden in beide landen.

2. Ten aanzien van de ruimte binnen het landelijk bestaande onderwijsaanbod (criterium c):

Uit hetgeen hiervoor met betrekking tot criterium a is overwogen volgt naar mijn oordeel dat de door u aangetoonde arbeidsmarktbehoefte (jaarlijks rond de 24 vacatures waarvoor geen werkervaring wordt geëist) al dusdanig gering is dat de start van een voltijdvariant van de voorgenomen masteropleiding niet doelmatig is. Dit geldt niet alleen op macroniveau, maar het komt mij voor dat een overeenkomstige instroom van studenten ook bedrijfseconomisch de ondergrens raakt.

Daar komt nog bij dat afgestudeerden van de opleiding IEM ook enige concurrentie zullen ondervinden van verwante opleidingen in Nederland, die gezamenlijk goed zijn voor één jaarlijkse instroom van vele tientallen studenten (het CDHO advies noemt een aantal van 95 in studiejaar 2015/2016). Ik kan de redenering van de CDHO volgen dat, hoewel de opleiding IEM nieuw is en zich – anders dan andere

¹ Pagina 23 uit rapport maart 2018; pagina 13 van rapport januari 2019

opleidingen in Nederland – specifiek richt op evenementenorganisatie, toch enige concurrentie te verwachten is van de in het advies genoemde verwante opleidingen. Aangezien dergelijke IEM-functies in het verleden ook zijn vervuld door afgestudeerden van zijdelings verwante opleidingen, acht ik aannemelijk dat ook in de toekomst afgestudeerden van de aanverwante opleidingen in enige mate concurrenten zullen zijn van afgestudeerden van de opleiding IEM. Gezien het feit dat de arbeidsmarkt voor starters in IEM-beroepen toch al zeer beperkt is, is de toevoeging van de voltijdvariant van de opleiding IEM aan het bestaande opleidingsaanbod niet doelmatig. Dat de opleiding IEM een nichemarkt bestrijkt en zich kenmerkt door kleinschaligheid en een internationaal profiel doet daaraan niet af.

U bent van mening dat ik een te zwaar middel gebruik door mijn instemming te beperken tot de deeltijdvariant. Volgens u had ik ook een minder ingrijpend besluit kunnen nemen door bijvoorbeeld de instroom van studenten te beperken. Ik merk hierover het volgende op.

Zoals ook is opgemerkt in de toelichting bij de Beleidsregel, is in het macrodoelmatigheidsbeleid de arbeidsmarktrelevantie van nieuwe opleidingen explicieter aan de orde gesteld dan voorheen. Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid dien ik de nodige prudentie te betrachten als het gaat om arbeidsmarktperspectieven. Immers, werkloosheid leidt tot vernietiging van menselijk en economisch kapitaal.

Met de CDHO ben ik van oordeel dat mijn instemming dient te worden beperkt tot de deeltijdvariant, zodat de geringe arbeidsmarkt niet wordt overvoerd. De beperking tot de deeltijdvariant komt voort uit de redenering dat deeltijdstudenten die al over een baan beschikken veelal hun bestaande functie op een hoger niveau zullen blijven uitoefenen en daarmee geen extra druk op de arbeidsmarkt genereren. Dat ligt anders bij voltijdstudenten. Zij hebben gedurende de opleiding nog geen baan en zullen na het afstuderen op zoek moeten naar een werkplek. Bij een kleine arbeidsmarkt lopen zij het risico werkloos te worden. Het risico op werkloosheid is bij deeltijdstudenten die al een baan hebben niet of in veel mindere mate aanwezig. De komst van de (primair op werkenden gerichte) deeltijdvariant van de opleiding IEM acht ik, gezien het feit dat het merendeel van de door Panteia onderzochte vacatures zich op deze doelgroep richt, vanuit oogpunt van macrodoelmatigheid dan ook te rechtvaardigen.

Dit geldt niet voor de voltijdvariant. Uw standpunt dat ik de voltijdvariant had kunnen goedkeuren onder de voorwaarde dat slechts een beperkt aantal studenten mogen instromen, volg ik niet. Gezien de zeer krappe arbeidsmarkt zou een dergelijke instroombeperking onvoldoende tegemoetkomen aan de bezwaren die er vanuit het perspectief van macrodoelmatigheid bestaan tegen de voltijdvariant. Nog afgezien van het feit dat de andere, aanverwante opleidingen geen instroombeperking hebben. Het beperken van de instroom in specifiek uw opleiding is dan weinig zinvol.

Van de door u gestelde schending op het verbod van détournement de pouvoir is geen sprake, omdat ik mijn bevoegdheid ex artikel 6.2. van de WHW niet aanwend voor een ander dan het in dit artikel genoemde doel.

Wat betreft uw argument dat het onderhavige besluit in strijd is met andere door mij gehuldigde beleidsuitgangspunten, merk ik het volgende op.

In zijn algemeenheid geldt dat, gezien het hiervoor geschetste belang van het voorkomen van werkloosheid, er zwaar gewicht toekomt aan mijn wettelijke taak te waken voor de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in het hoger onderwijs. De vraag of de komst van een nieuwe opleiding doelmatig is, gaat vooraf aan de realisering van de overige door u genoemde uitgangspunten van mijn hoger onderwijsbeleid. Reeds om deze reden treft uw argument geen doel.

Conclusie

Ik ben van oordeel dat het advies van de CDHO zorgvuldig tot stand is gekomen en dat zij de Beleidsregel correct heeft toegepast. Verder ben ik van oordeel dat wat de CDHO in haar advies heeft overwogen over de macrodoelmatigheid van de voorgenomen voltijd masteropleiding IEM voldoende gemotiveerd en inhoudelijk concludent is. Dit geldt ook voor het aanvullend advies van 14 maart 2019 naar aanleiding van de door u ingediende nadere gegevens in het kader van de bezwaarprocedure. Alles samengenomen, zie ik in uw bezwaren geen aanleiding om mijn besluit te herzien.

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



mr. N.C.M. Zeijlemaker

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Zeeland- West-Brabant, postbus 90006, 4800 PA Breda. Het beroepschrift moet binnen 6 weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden aan de rechtbank worden gestuurd.