



Dienst Uitvoering Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Ontvangen: 3-7-2024

2023/117--dt

> Retouradres Postbus 30205 2500 GE Den Haag

NHL Stenden

Postbus 1080

8900 CB LEEUWARDEN

Rijnstraat 50
2515XP Den Haag

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

Onze referentie
BC2400089/3

Uw referentie
20240408/1/EF/J8RM3K83

Zaaknummer
BC2400089

Datum 3 juli 2024

Betreft Beslissing op bezwaar

Geachte [REDACTED],

Bij brief van 20 december 2023 hebt u verzocht om in te stemmen met uw voornemen om de hbo associate degree opleiding Didactisch Educatief Professional (hierna: Ad DEP) als bekostigde opleiding te verzorgen in Emmen.

Bij besluit van 27 februari 2024 met kenmerk 44246984 is uw verzoek afgewezen, onder verwijzing naar het negatieve advies van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO) van 12 februari 2024.

Bij brief van 8 april 2024 hebt u bezwaar gemaakt tegen dit besluit.

Op 17 mei 2024 hebt u samen met [REDACTED] uw bezwaren mondeling toegelicht.

Het horen vond plaats door [REDACTED].

Per e-mail van 23 mei 2024 hebt u nog aanvullende informatie aangeleverd.

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Besluit

Ik verklaar uw bezwaarschrift gegrond.

Bekostigingsbesluit

Dit betekent dat ik, gelet op het bepaalde in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) en in de Regeling macrodoelmatig opleidingsaanbod hoger onderwijs 2023¹ (hierna: Regeling), heb besloten in te stemmen met uw voornemen om de Ad DEP als bekostigde opleiding te verzorgen in Emmen. Met toepassing van artikel 6.2, derde lid, van de WHW, beperk ik mijn instemming tot de deeltijdvariant.

Besluit Rio-indeling

Daarnaast heb ik besloten dat de Ad DEP in de Registratie instellingen en opleidingen (Rio, voorheen Croho) wordt ingedeeld in het onderdeel Onderwijs.

Besluit registratie ISCEO-rubriek

Tevens heb ik besloten de Ad DEP te laten registreren in de ISCED-rubriek Onderwijskunde (11101).

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 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 opleidingsaanbod 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 2009² heb ik daarom de CDHO ingesteld.

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 zijn nadere eisen aan de aanvraag om instemming gesteld.

In artikel 6, eerste lid van de Regeling is bepaald dat ik instem met een voornemen tot het verzorgen van een nieuwe opleiding indien het instellingsbestuur heeft aangetoond dat de arbeidsmarkt behoefte heeft aan de opleiding (criterium a.) en er ruimte is voor de opleiding in het bestaande opleidingsaanbod (criterium b.).

¹ Stcrt. 2023 nr. 12161

² Stcrt. 2009 nr. 117

Gronden van bezwaar

In uw bezwaarschrift hebt u de volgende gronden aangevoerd.

Onvoldoende aandacht voor regionale noodzaak

Het negatieve besluit berust op het niet voldoen aan de arbeidsmarktbehoefte, criterium a. van de Regeling.

U geeft aan dat u zich ervan bewust bent dat de beoordeling van de arbeidsmarktbehoefte primair en kwantitatief op landelijk niveau wordt getoetst, maar u wilt benadrukken dat de aanvraag gesteund wordt door een duidelijke regionale noodzaak, die naar uw inzicht onvoldoende is meegenomen in de besluitvorming.

Zuidoost Drenthe is een kwetsbare regio. Door de bevolkingskrimp staat het aanbod en de afstand tot het funderend onderwijs onder druk. Daarnaast komt in toenemende mate een stapeling van problemen de klassen in: armoede, taalachterstand, mentale problemen, weinig sociale veiligheid. De betaalbaarheid en de organiseerbaarheid van het onderwijs staan in deze regio onder druk. Daarnaast zijn toenemende tekorten aan onderwijzend personeel in zowel het basis- als het voortgezet onderwijs evident een trend die naar verwachting zal doorzetten. Deze problematiek wordt erkend in het Bestuursakkoord Hoger Onderwijs en Wetenschap en vraagt om een intensieve samenwerking tussen onderwijsinstellingen en een breed onderwijsportfolio voor de ontwikkeling en het behoud van een vitale regio.

Het toevoegen van een Ad DEP aan het portfolio in Emmen is van grote meerwaarde voor de aanpak van de problematiek in de regio. Die meerwaarde van een Ad DEP is volgens u erkend tijdens het werkbezoek van mijn ambtsvoorganger minister Dijkgraaf aan NHL Stenden en het Drenthe College Emmen op 11 september 2023. Tijdens dit bezoek is een gesprek gevoerd over hoe de onderwijsinstellingen, het bedrijfsleven en politiek de handen ineen moeten slaan om de vitaliteit in de regio Emmen te behouden en ontwikkelen. Daarbij is enthousiast gesproken over het versterken van de verbindingen tussen mbo naar hbo, door middel van het ontwikkelen van een Ad DEP in Emmen.

Marktonderzoek Lexnova

Voorts maakt u bezwaar tegen de conclusie van de CDHO dat het marktonderzoek dat u hebt ingebracht valide is, maar slechts beperkt navolgbaar. De CDHO merkt daarbij op dat hoewel de namen van organisaties en de functies van respondenten zijn vermeld, deze niet expliciet aan elkaar zijn gekoppeld.

U stelt dat het koppelen van data alleen is toegestaan als hiervoor expliciet toestemming is gevraagd. De koppeling van data gaat daarnaast volgens u ten koste van de respons en verhoogt het risico op sociaal wenselijke antwoorden. Daarom is het zeer ongebruikelijk in marktonderzoek.

De kritiek van de CDHO is volgens u ook inhoudelijk onterecht. Er wordt beweerd dat uit het onderzoek blijkt dat sommige respondenten deels of geen inspraak hebben. Dat is volgens u een onjuiste interpretatie van paragraaf 2.4 van het rapport, waaruit blijkt dat alle respondenten een rol hebben in het opscholings- en aanname beleid van hun organisatie.

Verder zou de CDHO ten onrechte de schatting van één respondent over de noodzaak tot het aannemen en opscholen van personeel onrealistisch vinden. De betreffende respondent gaf aan binnen twee jaar een behoefte van zowel 5 tot 25 nieuwe medewerkers als het bijscholen van zittende medewerkers te verwachten. U geeft aan dat de respondent de vragenlijst heeft ingevuld namens een overkoepelende stichting/bestuur, waardoor deze behoefte alleszins realistisch is.

Procedurele aspecten

U wilt ook uw bezwaar uiten tegen de procedurele aspecten van de beoordeling van de CDHO. Op 18 januari 2024 ontving u een verzoek om aanvullende informatie aan te leveren die betrekking heeft op criterium b. van de Regeling. Het verbaast u dat u geen verzoek tot aanvullende informatie hebt ontvangen voor criterium a., terwijl u in het besluit leest dat referenties naar bronnen niet naar behoren werkten. Het gevolg hiervan is dat de bronnen waarvan de referenties niet naar behoren werkten buiten beschouwing zijn gelaten (zoals APPO, VWS, Voion) terwijl deze allen direct betrekking hebben op het aantonen van de regionale kwantitatieve arbeidsmarktbehoefte.

Spanningsindicatoren UWV

Ten slotte maakt u bezwaar aan tegen het feit dat de CDHO de spanningsindicatoren van het UWV niet onderscheidend acht, met de gegeven argumentatie dat de gehele arbeidsmarkt begin 2020 is gekrompen als gevolg van de coronacrisis. Het tekort in het onderwijs is langdurig en structureel en wordt niet (enkel) veroorzaakt door de coronapandemie.

Reactie op uw gronden van bezwaar

Onvoldoende aandacht voor regionale noodzaak

De CDHO geeft op pagina vijf van haar advies aan dat zij, net als u, zowel landelijk als regionaal een kwalitatieve arbeidsmarktbehoefte ziet. De commissie onderkent dat er landelijk en in de regio Drenthe sprake is van een lerarentekort en dat dat lerarentekort deels bestreden kan worden door slimmere organisatie van het onderwijs, waaronder mede begrepen de inzet van DEP'ers in het onderwijsproces.

Kwalitatieve punten zijn op zichzelf echter niet voldoende basis om tot goedkeuring over te gaan. Daarvoor is tevens een kwantitatieve onderbouwing noodzakelijk. Die kwantitatieve onderbouwing vond de CDHO te beperkt om tot een positief advies te komen. Ik zie geen aanleiding om aan de juistheid van dat advies te twijfelen.

Uw bezwaarschrift, uw toelichting tijdens de hoorzitting en uw aanvullende informatie zijn voor mij echter aanleiding om nu toch tot een positief besluit te komen. Daarbij heb ik het volgende meegewogen.

Tijdens de hoorzitting hebt u aangegeven dat de respondent die de afwijkende antwoorden heeft gegeven werkt bij een grote koepelorganisatie. Hoewel dat niet met documenten is onderbouwd, ben ik bereid dit aan te nemen.

Daarnaast onderken ik het grote belang van het versterken van de verbinding tussen mbo en hbo waaraan tijdens het werkbezoek van mijn ambtsvoorganger aan NHL Stenden en het Drenthe College Emmen aandacht is besteed.

Voorts gaat het hier om het starten van een opleiding die u op andere plaatsen al aanbiedt, waardoor de kennis reeds aanwezig is en de opstartkosten beperkter zullen zijn dan bij de starten van een geheel nieuwe opleiding.

Verder hebt u in uw aanvraag aangetoond dat het een regionaal georiënteerde opleiding betreft, vergelijkbaar met de eerder goedgekeurde Ad DEP van Iselinge Hogeschool, wat mij tot de conclusie brengt dat tevens aan criterium b. van de Regeling wordt voldaan.

Kortom, de cijfers laten nog steeds geen overweldigende arbeidsmarktbehoefte zien, maar de behoefte die werd gesteld is met uw nadere toelichting in de bezwaarprocedure iets beter onderbouwd. Daarnaast geven de aard van de opleiding alsmede het doel waarmee en de context waarin dit voornemen tot stand is gekomen mij aanleiding wat meer gewicht toe te kennen aan de kwalitatieve regionale overwegingen.

Ten overvloede zal ik hieronder nog op uw overige gronden ingaan.

Spanningsindicatoren UWV

De arbeidsmarktspanning bij de relevant geachte beroepsgroepen wordt volgens de indicatoren van het UWV als zeer krap getypeerd en het aantal vacatures daarbinnen substantieel.

De CDHO heeft echter opgemerkt, dat de arbeidsmarkt begin 2020 is gekrompen als gevolg van de coronacrisis en dat deze krimp vervolgens is omgeslagen naar een zeer grote krapte op de arbeidsmarkt die zichtbaar is bij alle beroepsgroepen en alle sectoren.

Om die reden worden de spanningsindicatoren van het UWV niet meer onderscheidend geacht en geven zij slechts een (zeer) kleine positieve indicatie van een arbeidsmarktbehoefte aan afgestudeerden van de voorgenomen opleiding.

Met u ben ik van mening dat de krappe arbeidsmarkt in het onderwijs niet alleen samenhangt met de coronapandemie. Het tekort in het onderwijs is inderdaad helaas langdurig en structureel en is inderdaad niet enkel veroorzaakt door de coronapandemie. Zoals aangegeven, is er echter sinds de coronapandemie sprake van een grote krapte die zichtbaar is in alle arbeidsmarktsectoren. Dat leidt ertoe dat de tekorten aan leraren naast de vele tekorten in andere sectoren komen te staan. In absolute zin is het lerarentekort dus zeker niet kleiner geworden, maar omdat er veel meer tekortsectoren bijgekomen zijn, is de hoge spanningswaarde voor de beroepsgroepen waar de Ad DEP op gericht is niet meer onderscheidend. De CDHO beschouwt deze bron daarom terecht slechts als een positieve indicatie en niet meer dan dat. Deze redenering hanteert de CDHO in alle adviezen van na de coronapandemie waarbij de spanningsindicator van het UWV als bron in de aanvraag werd opgevoerd. Tijdens de hoorzitting is dat ook al toegelicht.

Marktonderzoek Lexnova

Uw onderbouwing van de kwantitatieve arbeidsmarktbehoefte bestaat voorts uit het door Lexnova uitgevoerde marktonderzoek.

U bestrijdt de conclusie van de CDHO dat sommige respondenten deels of geen inspraak hebben. Dat is volgens u een onjuiste interpretatie van paragraaf 2.4 van het rapport, waaruit blijkt dat alle respondenten een rol hebben in het opscholings- en aanname beleid van hun organisatie.

Mijns inziens heeft de CDHO de gegevens op de juiste wijze beoordeeld. In paragraaf 2.4 van het rapport staat dat 7% van de respondenten enigszins een rol speelt bij het aannemen van nieuw personeel en dat 36% van de respondenten enigszins (mede)verantwoordelijk is voor de scholing van het huidige personeel. Niet alle respondenten zijn dus volledig verantwoordelijk.

Dit gecombineerd met het feit dat de antwoorden niet gekoppeld kunnen worden aan personen betekent dat de CDHO de genoemde aantallen niet goed op waarde kon schatten. Dat is vooral relevant bij de ene sterk afwijkende respondent die aangeeft maximaal 25 medewerkers op te willen scholen in de komende twee jaar. Indien de CDHO die sterke afwijking had kunnen verifiëren, bijvoorbeeld doordat uit de antwoorden was gebleken dat deze aantallen waren genoemd door een vertegenwoordiger van een grote koepelorganisatie van scholen die (gelet op diens functie) in staat is om een gezaghebbende uitspraak over het aanname- en opscholingsbeleid te doen, dan had de CDHO zelf kunnen beoordelen of deze relatief grote behoefte realistisch is. Omdat de CDHO die verificatiemogelijkheid niet had, is zij begrijpelijkerwijs voorzichtig geweest met het aannemen van deze inschatting. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, ben ik – gezien uw nadere toelichting – bereid om aan te nemen dat de betreffende respondent bij een grote koepelorganisatie werkt en gekwalificeerd is uitspraken te doen over het aanname- en opscholingsbeleid.

Wat betreft het koppelen van namen van organisaties en functies van respondenten stel ik vast dat, zoals u zelf ook aangeeft, de aangehaalde gedragscode dit toelaat als het onderzoeksbureau daar expliciet toestemming voor vraagt aan de respondenten. Dat had in dit geval ook gedaan kunnen worden en gebeurt ook bij andere aanvragen. Uw argument dat het publiceren van de antwoorden in combinatie met organisatie en functie zou leiden tot een minder deugdelijke methode kan ik niet volgen.

Procedurele aspecten

Het is staand beleid van de CDHO dat de aanvrager wordt verzocht om een dossier aan te vullen indien er elementen in de onderbouwing ontbreken. De CDHO heeft dan geen argumentatie bij een bepaald onderdeel van de toets en is dan ook niet in staat om dat onderdeel van de toets te beoordelen.

U had geen argumentatie aangeleverd bij de noodzaak vanuit het perspectief van andere instellingen ('waarom is het noodzakelijk dat NHL Stenden deze opleiding in Emmen gaat aanbieden en waarom kan een andere instelling dat niet?') en bij het instellingsprofiel ('waarom past het aanbieden van deze opleiding in Emmen niet net zo goed bij het profiel van een andere instelling?'). Omdat beide elementen in het geheel niet onderbouwd waren, heeft de CDHO om aanvulling verzocht.

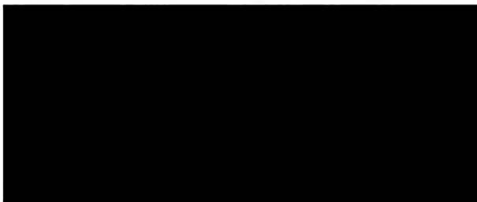
Daarentegen was de onderbouwing van criterium a. wel volledig, maar waren de verwijzingen niet in orde. Als een zekere argumentatie bij een beoordelingselement wel aanwezig is, maar de kwaliteit van die argumentatie is onvoldoende steekhoudend of verwijzingen daarbij zijn niet goed, dan vraagt de CDHO niet om aanvulling, maar wordt dat element negatief beoordeeld.

Na de hoorzitting bent u alsnog in de gelegenheid gesteld om de ontbrekende informatie aan te leveren. Die gegevens zijn mede aanleiding geweest voor mijn gewijzigde besluit.

Ik wens u succes met de nieuwe opleiding in Emmen.

Hoogachtend,

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



U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Rechtbank Noord-Nederland. Het beroepschrift moet binnen 6 weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden, worden gestuurd naar de Rechtbank Noord-Nederland, Locatie Groningen, Team Overig bestuursrecht, 150, 9700 AD GRONINGEN.