de Rechtspraak

rechtbank Rotterdam

| | AANTEKENEN | | PER POST | | EMAIL

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Dienst Uitvoering Onderwijs
Postbus 30205
2500 GE Den Haag

TREFW.: VORM:
TEAM: BRINNR.:

REG. d d 22 JULI 2025

AFDV:
REG.NR.:

Bestuursrecht

bezoekadres
Wilhelminaplein 100/125

correspondentieadres
Postbus 50951, 3007 BM
Rotterdam

t 088-36 26000

[redacted]

datum 21 juli 2025
onderdeel A3
contactpersoon [redacted]
[redacted]
ons kenmerk zaaknummer ROT 24 / 6451 WET PL02
uw kenmerk BC 2300402
bijlage(n)
onderwerp het beroep van Stichting Saxion te Enschede

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Geachte heer/mevrouw,

Over het beroep met zaaknummer ROT 24 / 6451 WET PL02 deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

de griffier

Uw persoonsgegevens en indien van toepassing die van uw cliënt worden, voor zover nodig, voor een goede procesvoering verwerkt in de registratiesystemen van de Rechtspraak.

uitspraak

RECHTBANK ROTTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummers: ROT 24/4798, ROT 24/6145, ROT 24/6451, ROT 24/6801 en ROT 24/6972

uitspraak van de meervoudige kamer van 14 juli 2025 in de zaken tussen

ROT 24/4798

1. Stichting Hogeschool Rotterdam, uit Rotterdam, HR
[redacted]

ROT 24/6145

2. Stichting Hogeschool Utrecht, uit Utrecht, HU
[redacted]

ROT 24/6451

3. Stichting Saxion, uit Enschede, Saxion
[redacted]

ROT 24/6801

4. Stichting Hanzehogeschool Groningen, uit Groningen, Hanze
[redacted]

ROT 24/6972

5. Stichting Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, uit Arnhem, HAN
[redacted]

hierna gezamenlijk te noemen: eiseressen,

en

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister
[redacted]

Als derde-partijen nemen aan de zaken deel: **SOMT B.V.** (SOMT), uit Amersfoort, **Stichting Breederode Hogeschool** (Breederode), uit Rotterdam, en **Avans Hogeschool B.V.** (Avans), uit Breda, de onbekostigde instellingen
[redacted]

Samenvatting

1. Eiseressen hebben aan de minister het voornemen voorgelegd om een hbo-masteropleiding fysiotherapie als bekostigde opleiding te verzorgen. De minister heeft

geweigerd om met dat voornemen in te stemmen. Over die weigering gaat deze uitspraak. Aan de weigering ligt ten grondslag dat eiseressen niet hebben aangetoond dat er een substantiële groep van studenten is die nu vanwege financiële omstandigheden geen vervolgopleiding volgen en dat eiseressen evenmin hebben aangetoond dat er een dienovereenkomstig onvervulde arbeidsmarktbehoefte is. De voorgenomen opleidingen hebben daarom volgens de minister onvoldoende macrodoelmatige meerwaarde. Realisering daarvan zou een onevenredig negatief effect hebben op de landelijke spreiding van het onderwijsaanbod. Eiseressen zijn het met de weigering niet eens. Volgens hen heeft de minister de verkeerde regeling toegepast en is hij ten onrechte tot de conclusie gekomen dat er voor de voorgenomen opleidingen geen ruimte is binnen het bestaande opleidingsaanbod.

1.1. De onbekostigde instellingen hebben betwist dat de minister bevoegd was op de aanvragen van eiseressen te beslissen. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat de minister bevoegd was om op de aanvragen van eiseressen te beslissen. Daarnaast is de rechtbank van oordeel dat de minister terecht zijn instemming met het voornemen van eiseressen heeft onthouden. De minister heeft de juiste regeling toegepast en heeft terecht overwogen dat het bestaande opleidingsaanbod al voorziet in de behoefte aan de voorgenomen opleidingen en dus dat er geen ruimte is voor de voorgenomen opleidingen. Eiseressen krijgen dus geen gelijk en het beroep is ongegrond.

1.2. De wettelijke regels en beleidsregels die van belang zijn voor deze zaak, staan in de bijlage bij deze uitspraak.

Procesverloop

2. Eiseressen hebben op 26 april 2023, elk afzonderlijk, aan de minister het voornemen voorgelegd tot het verzorgen van de hbo-masteropleiding fysiotherapie als bekostigde opleiding op verschillende locaties in Nederland. Met de primaire besluiten van 20 juli 2023 heeft de minister ingestemd met het voornemen van Saxion, Hanze en HAN en geweigerd om in te stemmen met het voornemen van HR en HU.

2.1. Met de bestreden besluiten van 28 maart 2024 op het bezwaar van HR, HU en de onbekostigde instellingen heeft de minister voor alle eiseressen zijn instemming met hun voornemen onthouden.

2.2. Eiseressen hebben afzonderlijk beroep ingesteld tegen de bestreden besluiten. Naar aanleiding van daartoe strekkende verzoeken zijn de zaken die bij de rechtbanken Midden-Nederland, Overijssel, Noord-Nederland en Gelderland aanhangig zijn gemaakt, vanwege verwantschap met andere bij deze rechtbank aanhangige zaken, met toepassing van artikel 8:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), door deze rechtbank behandeld.

2.3. De minister heeft op de beroepen gereageerd met een verweerschrift. De onbekostigde instellingen hebben ook schriftelijk gereageerd. Op 15 mei 2025 hebben eiseressen nog een aanvullend stuk gestuurd.

2.4. De rechtbank heeft de beroepen op 21 mei 2025 gevoegd op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: de gemachtigden van eiseressen, de gemachtigde van de

minister, [redacted]

Beoordeling door de rechtbank

De niet betwiste feiten

3. Eiseressen zijn bekostigde instellingen in de zin van artikel 1.8 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw). HR, HU, Saxion en HAN bieden elk een hbo-masteropleiding fysiotherapie aan. Zij ontvangen daarvoor op dit moment geen bekostiging. De masteropleiding heeft een studielast van 90 studiepunten en wordt in deeltijd aangeboden. HR biedt de hbo-masteropleiding aan in Rotterdam, HU in Utrecht, Saxion in Enschede en HAN in Nijmegen. Hanze biedt geen hbo-masteropleiding fysiotherapie aan.

3.1. SOMT, Breederode en Avans zijn onbekostigde instellingen. Net als HR, HU, Saxion en HAN bieden zij elk een hbo-masteropleiding fysiotherapie aan. Ook deze masteropleiding heeft een studielast van 90 studiepunten en wordt in deeltijd aangeboden. SOMT biedt de hbo-masteropleiding aan in Amersfoort, Breederode in Rotterdam en Avans in Utrecht, Breda en Zwolle.

Toetsingskader

4. Bekostigde instellingen zijn de instellingen zoals opgenomen in de bijlage bij de Whw.[1] Onder voorwaarden hebben bekostigde instellingen ten behoeve van het verzorgen van initieel onderwijs aanspraak op bekostiging uit 's Rijks kas.[2] Een van die voorwaarden is dat de bepalingen in de Whw over het onderwijsaanbod in acht zijn genomen.[3]

4.1. Bepalingen over het onderwijsaanbod zijn opgenomen in hoofdstuk 6 van de Whw. Het instellingsbestuur moet het voornemen tot het verzorgen van een nieuwe opleiding ter instemming voorleggen aan de minister met het oog op de beoordeling van een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs.[4] Bij die beoordeling kan de minister zich laten bijstaan door een adviescommissie.[5] Die commissie is de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO).

4.2. De Regeling macrodoelmatigheid hoger onderwijs (Regeling 2018) bevat nadere aanvraagvereisten[6] en beleidsregels[7] op grond waarvan de minister de aanvragen beoordeelt. In de Regeling 2018 staat, voor zover relevant, dat de minister met een voornemen tot het verzorgen van een nieuwe opleiding instemt als het instellingsbestuur heeft aangetoond (a) dat er behoefte bestaat aan de opleiding (behoeftecriterium) en (b) in die behoefte niet door

[1] Artikel 1.8, eerste lid, van de Whw.
[2] Artikel 1.9, eerste lid, van de Whw.
[3] Artikel 1.9, derde lid, aanhef en onder d, van de Whw.
[4] Artikel 6.2, eerste lid, van de Whw.
[5] Artikel 6.2, tweede lid, van de Whw.
[6] Zoals bedoeld in artikel 6.2, vierde lid, van de Whw.
[7] Zoals bedoeld in artikel 6.2, tiende lid, van de Whw.

het bestaande opleidingsaanbod wordt voorzien (ruimtecriterium). Aan een opleiding is onder meer behoefte als er een arbeidsmarktbehoefte is of een overwegend maatschappelijke behoefte in combinatie met een arbeidsmarktbehoefte.[8]

4.3. Met ingang van 29 april 2023 is de Regeling macrodoelmatigheid opleidingsaanbod hoger onderwijs 2023 (Regeling 2023) in werking getreden. Een aanvraag die vóór de inwerkingtreding van de Regeling 2023 is ingediend wordt overeenkomstig de Regeling 2018 afgehandeld, tenzij toepassing van de Regeling 2023 tot een voor de aanvrager positief advies of positief besluit leidt.[9]

Totstandkoming van de bestreden besluiten

5. Op 26 april 2023 hebben eiseressen, elk afzonderlijk, op de voet van artikel 6.2, eerste lid, van de Whw aan de minister het voornemen voorgelegd om de hbo-masteropleiding fysiotherapie als bekostigde opleiding te verzorgen op verschillende locaties in Nederland. Het gaat om driejarige deeltijd hbo-masteropleidingen met een studielast van 120 studiepunten. De voorgenomen opleidingen zijn bedoeld voor bachelor- en masteropgeleide fysiotherapeuten die geen verbijzondering hebben of die graag een tweede verbijzondering willen. De masteropleidingen zullen bestaan uit een specialisatiedeel (van 90 studiepunten) en een algemeen deel (van 30 studiepunten). Het specialisatiedeel komt overeen met de masteropleidingen fysiotherapie zoals eiseressen die momenteel al onbekostigd aanbieden. Het algemeen deel is nieuw en is gericht op het ontwikkelen van generieke competenties op het gebied van domeinoverstijgende samenwerking en innoveren. Eiseressen hebben toegelicht dat er zowel behoefte aan als ruimte voor de voorgenomen opleidingen is. Daarbij verwijzen zij naar diverse onderzoeken en rapporten, waaronder het rapport van onderzoeksinstituut KBA Nijmegen uit 2024 (het KBA-rapport). KBA Nijmegen heeft in opdracht van eiseressen onderzoek gedaan onder fysiotherapeuten, werkgevers in de branche en bachelorstudenten fysiotherapie.

5.1. De CDHO heeft op 12 en 13 juni 2023 voor iedere eiseres afzonderlijk advies uitgebracht aan de minister over de macrodoelmatigheid van de voorgenomen opleidingen. Alle aanvragen sluiten volgens de CDHO aan op een arbeidsmarktbehoefte en maatschappelijke behoefte, zodat de aanvragen voldoen aan het behoeftecriterium. Volgens de CDHO voldoen de aanvragen van Saxion, Hanze en HAN ook aan het ruimtecriterium, omdat er in het landelijk aanbod enige ruimte is om de voorgenomen opleidingen op de betreffende locaties te realiseren. De CDHO heeft de minister daarom geadviseerd positief te besluiten op de aanvragen van Saxion, Hanze en HAN. Volgens de CDHO voldoen de aanvragen van HR en HU niet aan het ruimtecriterium, omdat aannemelijk is dat bekostiging van de door HR en HU voorgenomen opleidingen effect kan hebben op het onbekostigde verwante aanbod in (de buurt van) Rotterdam en Utrecht. De CDHO heeft de minister daarom geadviseerd negatief te besluiten op de aanvragen van HR en HU.

5.2. Met de primaire besluiten heeft de minister – in lijn met de adviezen van de CDHO – ingestemd met het voornemen van Saxion, Hanze en HAN en niet ingestemd met het voornemen van HR en HU.

[8] Artikel 4, eerste lid, van de Regeling 2018.
[9] Artikel 13 van de Regeling 2023.

5.3. HR en HU hebben bezwaar gemaakt tegen de primaire besluiten van de minister waarmee hij heeft geweigerd om in stemmen met hun voornemen. De onbekostigde instellingen hebben op hun beurt bezwaar gemaakt tegen de primaire besluiten van de minister waarmee hij heeft ingestemd met de voornemens van Saxion, Hanze en HAN. Met de bestreden besluiten heeft de minister in alle gevallen zijn instemming met de voornemens van eiseressen onthouden.

Bevoegdheid van de minister

6. De onbekostigde instellingen betwisten dat de minister bevoegd was om op de aanvragen van eiseressen te beslissen. Volgens de onbekostigde instellingen is de minister niet bevoegd omdat de voorgenomen opleidingen postinitiële opleidingen zijn, terwijl de minister volgens hen slechts bevoegd is om initieel onderwijs te bekostigen.

6.1. Op grond van artikel 4:23, eerste lid, van de Awb verstrekt een bestuursorgaan slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Deze bepaling is ook van toepassing op de bekostiging van onderwijs.[10] Als het om subsidiëring (of bekostiging) door het Rijk gaat, moet de bevoegdheid om subsidie te verstrekken een grondslag hebben in de formele wet.[11]

6.2. De Whw is een wet in formele zin en daarmee een wettelijk voorschrift in de zin van artikel 4:23, eerste lid, van de Awb. Artikel 1.9, eerste lid, van de Whw bepaalt dat bekostigde instellingen ten behoeve van het verzorgen van initieel onderwijs onder voorwaarden aanspraak kunnen maken op bekostiging uit 's Rijks kas. Die voorwaarden zijn dat de voorgenomen opleiding macrodoelmatig is en wordt geaccrediteerd. Of de voorgenomen opleiding wel of niet macrodoelmatig is, beslist de minister.[12] Als de minister beslist dat de opleiding macrodoelmatig is en de opleiding vervolgens ook wordt geaccrediteerd,[13] gaat de minister over tot bekostiging. De minister heeft dus de bevoegdheid om indirect – namelijk via de macrodoelmatigheidsbeslissing – te besluiten tot bekostiging van initieel onderwijs.

6.3. Niet in geschil is dat de voorgenomen masteropleidingen postinitiële – en dus geen initiële – opleidingen zijn. Gelet op de letterlijke tekst van de Whw zou de indruk kunnen ontstaan dat de voorgenomen opleidingen daarom niet voor bekostiging in aanmerking kunnen komen – en dus dat de minister onbevoegd was om op de aanvragen van eiseressen te beslissen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt echter dat ook postinitiële opleidingen onder voorwaarden voor bekostiging in aanmerking kunnen komen. De rechtbank licht dat toe.

6.3.1. Tot 2013 bevatte artikel 7.3a van de Whw een derde lid. Dat artikellid bood de minister de mogelijkheid om bepaalde hbo-masteropleidingen onder voorwaarden aan te merken als hbo-masteropleiding in de zin van artikel 7.3a van de Whw. Een postinitiële hbo-masteropleiding die als zodanig was aangemerkt, viel dus onder de definitie van initieel onderwijs en kwam daarmee voor bekostiging in aanmerking. In de wetsgeschiedenis is hierover het volgende opgemerkt:

[10] Artikel 4:21, vierde lid, van de Awb.
[11] Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 39-40.
[12] Dat blijkt uit artikel 6.2, eerste lid, van de Whw.
[13] Conform artikel 5.8, eerste lid, van de Whw.

> "Dit onderdeel strekt er toe het mogelijk te maken dat masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs onder bepaalde voorwaarden tot het bekostigd initieel hoger onderwijs kunnen worden gerekend. Het gaat daarbij enerzijds om de bestaande voortgezette opleidingen. [Anderzijds] gaat het om beroepsgerichte opleidingen op masterniveau die gericht zijn op een verdieping en verbreding van competenties, en tegemoet komen aan de behoeften van het beroepenveld. Veelal zal het opleidingen betreffen die inspelen op nieuwe ontwikkelingen in het beroepenveld. Daarbij geldt voor deze opleidingen dat op andere wijze niet of in onvoldoende mate kan worden voorzien in het instandhouden van dergelijke opleidingen."[14]

6.3.2. In 2013 werd artikel 6.2 van de Whw gewijzigd. Sindsdien kon het instellingsbestuur het voornemen tot het verzorgen van een hbo-masteropleiding op grond van artikel 6.2, eerste lid, van de Whw aan de minister voorleggen teneinde die opleiding op macrodoelmatigheid te laten beoordelen.[15] Omdat de toets van artikel 7.3a, derde lid, van de Whw en de macrodoelmatigheidstoets van artikel 6.2 van de Whw elkaar enigszins overlapten, heeft de wetgever besloten de aanmerkingsprocedure van artikel 7.3a, derde lid, van de Whw te laten vervallen.[16] Uit de wetsgeschiedenis blijkt niet dat de wetgever met deze wijziging heeft willen afwijken van de eerdere lijn, waarbij het mogelijk was om postinitiële hbo-masteropleidingen onder voorwaarden onder het bekostigingsstelsel te brengen. Hetzelfde geldt voor de wetswijziging in 2018, toen artikel 6.2, eerste lid, onderdeel d, van de Whw kwam te vervallen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat deze wijziging slechts een reparatie betrof.[17]

6.4. Nu ook postinitiële hbo-masteropleidingen voor bekostiging in aanmerking kunnen komen op grond van de Whw, was de minister bevoegd om op de aanvragen van eiseressen te beslissen.

Heeft de minister de juiste Regeling toegepast?

7. Volgens eiseressen had de minister de Regeling 2023 in plaats van de Regeling 2018 moeten toepassen, omdat toepassing van de Regeling 2023 zou hebben geleid tot een voor eiseressen positief besluit. Onder de Regeling 2023 had de minister immers het aanbod van de onbekostigde instellingen niet als verwant aanbod mogen meenemen in zijn besluitvorming. De onbekostigde instellingen hebben namelijk geen instroomcijfers aangeleverd. Daarnaast had toepassing van de Regeling 2023 ertoe geleid dat de minister de aanvragen van eiseressen had moeten behandelen als clusteraanvraag.

7.1. Deze beroepsgrond slaagt niet. De aanvragen zijn kort voor de inwerkingtreding van de Regeling 2023 ingediend, zodat de minister de Regeling 2018 terecht heeft toegepast.

7.1.1. Het betoog van eiseressen dat de CDHO, dus ook de minister, onder de Regeling 2023 het aanbod van de onbekostigde instellingen niet ambtshalve had mogen meenemen omdat zij geen instroomcijfers hebben aangeleverd, slaagt niet. Voor zover de onbekostigde

[14] Kamerstukken II 2001/02, 28024, nr. 7, p. 7-8.
[15] Artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder d, van de Whw (oud).
[16] Kamerstukken II 2012/13, 33519, nr. 3, p. 33.
[17] Kamerstukken II 2016/17, 34678, nr. 3, p. 18.

instellingen de formaliteiten van de Regeling 2023 al niet in acht zouden hebben genomen, hoefde de minister daar geen consequenties aan te verbinden en mocht hij er gelet op het moment van de indiening van de aanvraag van uitgaan dat de Regeling 2018 van toepassing was. Daar gingen ook eiseressen zelf kennelijk in eerste instantie van uit. Pas in bezwaar hebben zij zich namelijk op het standpunt gesteld dat de Regeling 2023 toegepast had moeten worden. Het gaat niet aan om de onbekostigde instellingen achteraf te verwijten dat zij de formaliteiten van de Regeling 2023 niet in acht hebben genomen, omdat dat voor eiseressen mogelijk tot een betere uitkomst had geleid.

7.1.2. Voor zover eiseressen ervan uitgaan dat de toets bij een clusteraanvraag lichter is dan bij een individuele aanvraag en daarom de Regeling 2023 toegepast had moeten worden,[18] is die aanname onjuist. Weliswaar leidt een clusteraanvraag tot vrijstelling van de individuele macrodoelmatigheidstoets, maar ook bij een clusteraanvraag moeten eiseressen de arbeidsmarktbehoefte aantonen en de ruimte voor de voorgenomen opleidingen onderbouwen. Dat volgt uit artikel 8, eerste lid, aanhef en onder a, van de Regeling 2023 en de toelichting daarop. In de toelichting staat: "Er moet in de clusteraanvraag een paragraaf over de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod zijn opgenomen. Daarin moeten de sector en de betrokken instellingen in de sector, alle elementen uit criterium a (arbeidsmarktbehoefte) en b (ruimte), zoals omschreven in artikel 6, onderbouwen."[19] Uit de toelichting op de Regeling 2023 blijkt dat de clusteraanvraag vooral als voordeel heeft dat instellingen de krachten kunnen bundelen en bijvoorbeeld gezamenlijk (arbeidsmarkt)analyses kunnen laten opstellen die behulpzaam zijn bij de onderbouwing van behoefte- en ruimtecriterium.[20] Dat zegt echter niets over de zwaarte van de toets.

7.2. Nu de minister terecht de Regeling 2018 heeft toegepast, zal de rechtbank die regeling bij de beoordeling als uitgangspunt nemen.

Is aan het ruimtecriterium voldaan?

8. Niet in geschil is dat er zowel een arbeidsmarktbehoefte als een maatschappelijke behoefte is aan de voorgenomen opleidingen (a-criterium). De vraag die partijen verdeeld houdt is of er ruimte is voor de voorgenomen opleidingen (b-criterium).

8.1. Volgens eiseressen heeft de minister ten onrechte geconcludeerd dat er geen ruimte is voor de voorgenomen opleidingen. De minister mocht het bestaande aanbod van de onbekostigde instellingen niet als verwant aanbod in zijn besluitvorming meenemen. Het bestaande aanbod van de onbekostigde instellingen komt inhoudelijk namelijk niet sterk overeen met de voorgenomen opleidingen. De voorgenomen opleidingen hebben immers naast een specialisatiedeel een algemeen deel dat is gericht op het ontwikkelen van generieke competenties. Daarnaast wordt het bestaande aanbod van de onbekostigde instellingen niet onder vergelijkbare condities aangeboden als de voorgenomen opleidingen. Het collegegeld van de onbekostigde opleidingen is veel hoger dan het wettelijke collegegeld voor bekostigde opleidingen. Dat het collegegeld (gedeeltelijk) wordt betaald door de werkgevers van de studenten, is daarbij niet relevant. Ook zijn de opleidingen wat

[18] Zoals volgt uit artikel 13 van de Regeling 2023.
[19] Stcrt. 2023, 12161, p. 15.
[20] Stcrt. 2023, 12161, p. 16.

rechtspositie van de student betreft niet vergelijkbaar. Daarnaast heeft de minister ten onrechte beoordeeld of er een substantiële groep van studenten is die vanwege financiële omstandigheden geen hbo-masteropleiding fysiotherapie volgen. De Regeling 2018 stelt een dergelijke eis namelijk niet. De minister heeft verder ten onrechte meer gewicht toegekend aan het beschermen van bestaand (verwant) aanbod dan het creëren van nieuwe bekostigde opleidingen die studenten in staat stellen om tegen redelijke prijzen een studie te volgen en een diploma te behalen. De bestreden besluiten zijn daarom in strijd met het doel en de strekking van de Regeling 2018. De minister heeft verder de verhouding tussen de regionale en landelijke spreiding niet goed in overweging genomen. Voor Hanze geldt nog specifiek dat in het noorden van Nederland een grote(re) behoefte is aan masteropgeleide fysiotherapeuten. HU voert nog aan dat zij zes specialisaties aanbiedt die SOMT niet aanbiedt. Omdat uitsluitend HU deze specialisaties aanbiedt, voegen ze waarde toe.

8.2. Deze beroepsgrond slaagt niet. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de minister terecht overwogen dat niet aan het ruimtecriterium is voldaan. De rechtbank licht dat oordeel hierna toe.

Is het aanbod van de onbekostigde instellingen verwant aanbod?

8.3. De rechtbank oordeelt dat de minister bij de beoordeling van het ruimtecriterium het bestaande aanbod van de onbekostigde instellingen als verwant aanbod mocht meenemen. Verwant aanbod is aanbod dat inhoudelijk sterk overeenkomt, opleidt tot (min of meer) dezelfde beroepen en dat onder vergelijkbare condities als de voorgenomen opleiding wordt aangeboden. 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.[21]

8.3.1. Niet in geschil is dat het specialisatiedeel van de voorgenomen opleidingen (van 90 studiepunten) overeenkomt met de bestaande opleidingen (van eiseressen en de onbekostigde instellingen). In zoverre is er dus geen inhoudelijk verschil tussen het bestaande aanbod en de voorgenomen opleidingen. Het verschil is dat de voorgenomen opleidingen naast het specialisatiedeel een algemeen deel (van 30 studiepunten) bevatten. De minister heeft zich in de bestreden besluiten op het standpunt kunnen stellen dat dit verschil niet groot genoeg is om de conclusie te rechtvaardigen dat geen sprake is van verwant aanbod. Daarbij heeft de minister mogen betrekken dat de opleidingen opleiden tot dezelfde beroepen, namelijk die van (gespecialiseerd) fysiotherapeut.

8.3.2. De minister heeft eveneens in redelijkheid kunnen overwogen dat het bestaande onbekostigde aanbod onder vergelijkbare financiële condities wordt aangeboden als de voorgenomen opleidingen. Bij de beoordeling van de financiële vergelijkbaarheid, hoefde de minister niet alleen naar de hoogte van het collegegeld te kijken, maar mocht hij ook rekening houden met de bereidheid van werkgevers om het collegegeld (gedeeltelijk) te vergoeden. Als een opleiding grotendeels door de markt wordt vergoed – doordat werkgevers het hogere collegegeld (gedeeltelijk) vergoeden – is het immers niet doelmatig

[21] Zie de bijlage bij de Regeling 2018 (Stcrt. 2018, 35628, p. 9).

om die opleiding te bekostigen. Elke euro kan immers maar één keer worden uitgegeven, zo staat in de toelichting op de Regeling 2018.[22] Bekostiging van een opleiding die op dit moment door de markt wordt bekostigd, zou bovendien in strijd zijn met de bedoeling van de wetgever. Postinitiële opleidingen komen immers slechts voor bekostiging in aanmerking als zij op andere wijze niet of in onvoldoende mate in stand kunnen worden gehouden.[23] De minister heeft dan ook terecht beoordeeld of het verschil in collegegeld de toegankelijkheid van de opleiding beperkt en heeft in redelijkheid tot de conclusie kunnen komen dat dat niet het geval is, aangezien het collegegeld voor veel studenten (gedeeltelijk) door de werkgever wordt betaald. Volgens de minister wordt het collegegeld voor 50 tot 80% van de studenten (gedeeltelijk) door de werkgever vergoed. Die percentages vinden steun in het KBA-rapport. Van de ondervraagde fysiotherapeuten geeft 75% aan dat de werkgever het collegegeld volledig of gedeeltelijk vergoedt (KBA-rapport, p. 18).

8.3.3. De minister heeft verder in redelijkheid kunnen concluderen dat het verschil in rechtspositie van studenten van onvoldoende gewicht is. De rechtbank is niet gebleken dat studenten zich bij het kiezen van een onderwijsinstelling laten leiden door het verschil in rechtspositie. In zoverre is de toegankelijkheid van het onderwijs niet in geding.

Voorziet het bestaande aanbod in de behoefte?

8.4. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de minister terecht overwogen dat het bestaande aanbod al in de behoefte voorziet en dus dat er geen ruimte is om de voorgenomen opleidingen bekostigd aan te bieden.

8.4.1. De rechtbank begrijpt het betoog van eiseressen zo dat er niet zozeer een capaciteitsprobleem is (in die zin dat er te weinig opleidingsplekken zijn om alle potentiële studenten op te leiden), maar een interesseprobleem. De redenering van eiseressen komt er in feite op neer dat door bekostiging de hbo-masteropleiding fysiotherapie aantrekkelijker wordt en als gevolg daarvan de instroom zal toenemen. Tegen die achtergrond heeft de minister kennelijk in de overwegingen betrokken of er een substantiële groep van studenten is die vanwege financiële omstandigheden op dit moment geen hbo-masteropleiding fysiotherapie volgt. Als die groep er niet is, blijft de studentenpopulatie immers ongewijzigd en leidt bekostiging er slechts toe dat niet langer de markt grotendeels voor de kosten opdraait, maar het Rijk, aldus de minister. Daarmee is de minister naar het oordeel van de rechtbank onverplicht meegegaan in de redenering van eiseressen. Het is aan eiseressen om aan te tonen dat het bestaande opleidingsaanbod niet in de behoefte voorziet. Dat volgens eiseressen de potentiële student een goedkopere opleiding aantrekkelijker vindt dan de bestaande onbekostigde – en daarmee duurdere – opleiding, is niet iets waar de minister in mee hoeft te gaan in het licht van de vraag of er ruimte is om de voorgenomen opleidingen bekostigd aan te bieden. De Regeling 2018 is immers niet in het leven geroepen om in dat probleem te voorzien. De rechtbank laat daarom de vraag of er al dan niet een substantiële groep van studenten is die vanwege financiële omstandigheden op dit moment geen hbo-masteropleiding fysiotherapie volgen onbesproken.

[22] Stcrt. 2018, 35628, p. 17.
[23] Kamerstukken II 2001/02, 28024, nr. 7, p. 7-8, zoals ook aangehaald onder 6.3.1.

8.4.2. De rechtbank volgt eiseressen niet in hun stelling dat de minister ten onrechte te veel gewicht heeft toegekend aan het beschermen van bestaand (verwant) aanbod. De Regeling 2018 verplicht de minister om te beoordelen of een voorgenomen opleiding ten koste gaat van bestaande opleidingen. Als dat het geval is, kan de conclusie zijn dat de voorgenomen opleiding geen waarde toevoegt aan het bestaande opleidingsaanbod en dus niet doelmatig is.[24] De minister heeft het aanbod van de onbekostigde instellingen dan ook terecht in zijn afweging meegenomen: niet in de eerste plaats ter bescherming van hun belangen, maar ter waarborging van de doelmatige besteding van publieke middelen. Voor zover eiseressen betogen dat de minister meer belang had moeten hechten aan het creëren van nieuwe bekostigde opleidingen die studenten in staat stellen om tegen redelijke prijzen een studie te volgen en diploma te behalen,[25] merkt de rechtbank op dat studenten die de hbo-masteropleiding fysiotherapie volgen al tegen een redelijke prijs een diploma hebben kunnen behalen. Zij hebben immers de bekostigde hbo-bachelor fysiotherapie gevolgd. Dat de Regeling 2018 ook beoogt reeds werkende studenten de mogelijkheid te bieden een verdiepende postinitiële hbo-masteropleiding tegen een redelijke prijs te volgen, blijkt niet uit (de toelichting op) die Regeling.

8.4.3. De rechtbank volgt eiseressen evenmin in hun stelling dat de minister de verhouding tussen de regionale en landelijke spreiding niet goed in overweging heeft genomen. Uit het in opdracht van eiseressen uitgevoerde onderzoek blijkt dat voor slechts 14% van de ondervraagde fysiotherapeuten de locatie van de opleiding van doorslaggevend belang is bij de keuze voor een masteropleiding.[26] Bovendien hebben zowel HR als HU in bezwaar aangevoerd dat er vanwege de aard van het onderwijs sprake is van een landelijke instroom van studenten. De mobiliteit van studenten zou namelijk groot zijn en bij een prijsprikkel zouden studenten enige reistijd de moeite waard vinden. De minister is er dan ook terecht van uitgegaan dat er sprake is van een landelijk voedingsgebied en dat bekostiging van de voorgenomen opleidingen, ten koste zal gaan van het aanbod van de onbekostigde instellingen.

Conclusie en gevolgen

9. De beroepen zijn ongegrond. Dat betekent dat de minister de aanvragen van eiseressen om bekostiging van de voorgenomen opleidingen terecht heeft afgewezen. Eiseressen krijgen daarom het griffierecht niet terug. Zij krijgen ook geen vergoeding van hun proceskosten.

[24] *Stcrt.* 2018, 35628, p. 9.
[25] Verwijzend naar de toelichting op de Regeling 2018, *Stcrt.* 2018, 35628, p. 17.
[26] KBA-rapport, p. 13.

Beslissing

De rechtbank verklaart de beroepen ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door [redacted]. Uitgesproken in het openbaar op 14 juli 2025.

De griffier is verhinderd de uitspraak te tekenen

[redacted]

griffier

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: 21 JULI 2025

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

[redacted]

VOOR COPIE CONFORM
De griffier van de Rechtbank Rotterdam
Sector Bestuursrecht
wnd.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:21, vierde lid
Deze titel is van overeenkomstige toepassing op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek.

Artikel 4:23, eerste lid
Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Artikel 1.1, aanhef en onder e
In deze wet wordt verstaan onder initieel onderwijs: hoger onderwijs als bedoeld in artikel 7.3a.

Artikel 1.8, eerste lid
De bekostigde instellingen voor hoger onderwijs zijn de instellingen, opgenomen in de bijlage van deze wet onder a tot en met i.

Artikel 1.9, eerste lid
Ten behoeve van het verzorgen van initieel onderwijs en, voorzover het universiteiten betreft, mede ten behoeve van het verrichten van wetenschappelijk onderzoek hebben de in de bijlage van deze wet onder a, c, h en j opgenomen instellingen, onderscheidenlijk rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid, waarvan de overige in de bijlage van deze wet opgenomen instellingen uitgaan, aanspraak op bekostiging uit 's Rijks kas, voorzover aan de aan die instellingen verbonden opleidingen accreditatie is verleend of die opleidingen de toets nieuwe opleiding met positief gevolg hebben ondergaan.

Artikel 1.9, derde lid, aanhef en onder d
Voorwaarde voor het bepaalde in het eerste en tweede lid is dat de desbetreffende instelling in acht neemt hetgeen bij of krachtens deze wet is bepaald ten aanzien van het onderwijsaanbod.

Artikel 6.2, eerste lid
Het instellingsbestuur legt het voornemen tot het verzorgen van een nieuwe opleiding ter instemming aan Onze Minister voor 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. Artikel 7.17, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 6.2, tweede lid
Onze Minister kan zich bij de beoordeling van het voornemen, bedoeld in het eerste lid, laten bijstaan door een adviescommissie. Bij het samenvoegen van bestaande opleidingen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, of bij het gezamenlijk verzorgen van een opleiding

als bedoeld in artikel 7.3c oordeelt het accreditatieorgaan of er sprake is van een nieuwe opleiding.

Artikel 6.2, tiende lid
Onze Minister stelt beleidsregels vast op grond waarvan hij de aanvragen beoordeelt. Wijzigingen van de beleidsregels worden meegedeeld aan beide Kamers der Staten-Generaal.

Artikel 7.3a, tweede lid, aanhef en onder b en c
Binnen het hoger beroepsonderwijs worden onderscheiden:
[...]
b. bacheloropleidingen, en
c. masteropleidingen volgend op de bacheloropleidingen, bedoeld onder b.

Artikel 7.3b, aanhef en onder b
Naast de opleidingen, bedoeld in artikel 7.3a, worden binnen het hoger onderwijs onderscheiden postinitiële masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs.

Regeling macrodoelmatigheid hoger onderwijs

Artikel 4, eerste lid
De Minister stemt in met een voornemen tot het verzorgen van een nieuwe opleiding of het starten van een nevenvestiging, indien het instellingsbestuur heeft aangetoond:
a. dat er een behoefte bestaat aan de opleiding, zijnde
    1°. een arbeidsmarktbehoefte,
    2°. overwegend een maatschappelijke behoefte in combinatie met een arbeidsmarktbehoefte, of
    3°. overwegend een wetenschappelijke behoefte in combinatie met een arbeidsmarktbehoefte; en
b. dat in de behoefte als bedoeld onder a niet door het bestaande opleidingenaanbod wordt voorzien.

Regeling macrodoelmatigheid opleidingsaanbod hoger onderwijs 2023

Artikel 6, eerste lid
De minister stemt in ieder geval in met een voornemen tot het verzorgen van een nieuwe opleiding in de zin van artikel 6.2, eerste lid, van de wet indien het instellingsbestuur heeft aangetoond dat:
a. de arbeidsmarkt behoefte heeft aan de opleiding, en
b. vervolgens voor deze opleiding in het bestaande opleidingsaanbod, ruimte is voor de opleiding.

Artikel 8, eerste lid
Indien een clusteraanvraag wordt ingediend, vindt er geen individuele macrodoelmatigheidstoets plaats en is artikel 6 niet van toepassing op de opleidingen die onderdeel zijn van de clusteraanvraag indien:
a. in de clusteraanvraag een paragraaf over de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in de sector is opgenomen, waarin is aangegeven welke nieuwe

opleidingen de betrokken instellingen in de sector voornemens zijn te starten en waarin de criteria van artikel 6, eerste lid, onderdelen a en b worden onderbouwd;

b. aantoonbaar landelijk is samengewerkt tussen alle betrokken instellingen in de sector, met andere instellingen met verwant bekostigd opleidingsaanbod, met het werkveld en maatschappelijke partners, waaronder de koepels van universiteiten en hogescholen.

Artikel 8, tweede lid

Indien de minister de clusteraanvraag onvoldoende onderbouwd acht, krijgt de sector eenmaal de gelegenheid de clusteraanvraag te verbeteren.