

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AT7479
Datum uitspraak	15 juni 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 oktober 2003 heeft appellant sub 1 (hierna: de Staatssecretaris) geweigerd goedkeuring te verlenen aan appellante sub 2 (hierna: de Stichting) met ingang van het studiejaar 2004-2005 de opleiding hoger hotelonderwijs tevens te verzorgen in een nevenvestiging te Amersfoort.

Volledige tekst

200500149/1.

Datum uitspraak: 15 juni 2005

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
en
2. de stichting "Stichting Christelijk Hoger Beroepsonderwijs Noord-Nederland", gevestigd te Leeuwarden,
appellanten,

tegen de uitspraak in zaak no. 04/728 van de rechtbank Leeuwarden van 7 december 2004 in het geding tussen:

appellante sub 2

en

appellant sub1.

1. Procesverloop

Bij besluit van 9 oktober 2003 heeft appellant sub 1 (hierna: de Staatssecretaris) geweigerd goedkeuring te verlenen aan appellante sub 2 (hierna: de Stichting) met ingang van het studiejaar 2004-2005 de opleiding hoger hotelonderwijs tevens te verzorgen in een nevenvestiging te Amersfoort.

Bij besluit van 26 mei 2004 heeft de Staatssecretaris het daartegen door de Stichting gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 december 2004, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank

Leeuwarden (hierna: de rechtbank) het daartegen door de Stichting ingestelde beroep gegrond verklaard, de bestreden beslissing op bezwaar vernietigd en bepaald dat de Staatssecretaris binnen 6 weken een nieuw besluit op het bezwaarschrift neemt. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de Staatssecretaris bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 7 januari 2005, en de Stichting bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 12 januari 2005, hoger beroep ingesteld. De Staatssecretaris heeft zijn hoger beroep aangevuld bij brief van 14 januari 2005. De Stichting heeft haar hoger beroep aangevuld bij brief van 9 februari 2005. De laatstgenoemde brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 2 februari 2005 heeft de Stichting een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 8 maart 2005 heeft de Staatssecretaris van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 maart 2005, waar de Staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. E.J. Daalder, advocaat te 's-Gravenhage, en de Stichting, vertegenwoordigd door mr. E.J. Rotshuizen en mr. I. van der Meer, beiden advocaat te Leeuwarden, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 7.17, eerste lid van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: de WHW), zoals dit gold ten tijde van de beslissing op bezwaar, wordt het onderwijs, verzorgd door de bekostigde hogescholen, aangeboden in de gemeente waarin de instelling is gevestigd, onverminderd het bepaalde in het tweede lid.

Ingevolge het tweede lid, voorzover hier van belang, keurt de Staatssecretaris ten aanzien van een opleiding goed dat het onderwijs wordt gegeven buiten de gemeente van vestiging, indien een doelmatige spreiding van voorzieningen op het gebied van hoger onderwijs zich daartegen niet verzet.

2.2. Bij besluit van 9 oktober 2003 heeft de Staatssecretaris het verzoek van de Stichting van 27 februari 2003 om haar toe te staan met ingang van het studiejaar 2004-2005 in Amersfoort een nevenvestiging ten behoeve van de opleiding hoger hotelonderwijs op te richten afgewezen. Daartoe heeft hij overwogen dat vanwege de recente substantiële uitbreiding van het hoger hotelonderwijs wordt ingezet op consolidatie van de bestaande infrastructuur. Het toestaan van een nevenvestiging in Amersfoort is, gelet op het aantal locaties in het land waar hoger hotelonderwijs kan worden gevolgd, niet in overeenstemming met het op versterking van de macrodoelmatigheid van het hoger onderwijs gerichte beleid, dat inhoudt dat geen nevenvestiging wordt toegestaan als er in de omgeving waar de instelling die een opleiding wenst te verzorgen reeds soortgelijke opleidingen van andere instellingen zijn.

Bij de beslissing op bezwaar heeft de Staatssecretaris dit besluit gehandhaafd.

2.3. De rechtbank is tot het oordeel gekomen dat de Staatssecretaris het verzoek van de Stichting ten onrechte niet heeft getoetst aan het ruimhartige beleid voor het toestaan van nevenvestigingen dat is vastgelegd in het hoger onderwijs- en onderzoeksplan 2000 (hierna: HOOP 2000) en de brieven van 28 maart 2001 en 20 februari 2002. De rechtbank heeft daartoe overwogen, dat in het HOOP 2000 de uitgangspunten voor het te voeren beleid voor een periode van vier jaar zijn uiteengezet, die nader zijn ingevuld bij deze brieven. De Staatssecretaris heeft dat beleid ten aanzien van het toestaan van nevenvestigingen niet kenbaar gewijzigd. De brief van 8 mei 2002 aan de hoger-onderwijsinstellingen houdt niet meer in dan een klemmend beroep op de instellingen om gedane aanvragen voor nieuwe en

additionele opleidingen, in verband met recente ontwikkelingen, in te trekken dan wel op te schorten. De brief van 8 mei 2003 aan de Tweede Kamer behelst slechts een aan de Tweede Kamer geuit beleidsvoornemen en de Beleidsregel doelmatig hoger onderwijs van 19 september 2003 (hierna: de Beleidsregel) ziet, gelet op de in de aanhef genoemde artikelen en inhoudelijke criteria, uitsluitend op nieuwe opleidingen, aldus de rechtbank.

2.4. De Staatssecretaris betoogt in hoger beroep dat de rechtbank aldus heeft miskend dat het verzoek van de Stichting niet uitsluitend aan het HOOP 2000 en de brieven van 28 maart 2001 en 20 februari 2002 moet worden getoetst en dat hij zijn beleid, zoals onder meer is vastgelegd in zijn brief van 8 mei 2003 en in de Beleidsregel, aan de bestreden weigering ten grondslag mocht leggen.

2.5. Het verzoek van de Stichting aan de Staatssecretaris heeft betrekking op het studiejaar 2004-2005 en moet worden getoetst aan het voor dat jaar geldende beleid. Het HOOP 2000 is op 31 januari 2000 vastgesteld voor een periode van tenminste vier jaren en ziet, mede gelet op het bepaalde in artikel 2.4 van de WHW, in beginsel niet op het studiejaar 2004-2005. Niet kan dan ook worden staande gehouden dat het HOOP 2000 bij de toetsing van dat verzoek onverkort van toepassing was. De omstandigheid dat nog geen nieuw onderwijs- en onderzoeksplan was vastgesteld maakt dat niet anders. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft bij herhaling, onder meer bij de brieven van 24 september 2001, 20 februari 2002 en 25 juni 2002, te kennen gegeven dat op grond van het beleid betreffende de beoordeling van de doelmatigheid van opleidingen en nevenvestigingen, bij een verzoek om goedkeuring van een nevenvestiging dezelfde criteria zullen worden gehanteerd als die geldenvoor nieuwe opleidingen. Voor de vraag of de Staatssecretaris aan de weigering tot goedkeuring voor het studiejaar 2004-2005 de criteria voor nieuwe opleidingen, zoals verwoord in de Beleidsregel, ten grondslag mocht leggen, komt betekenis toe aan het gegeven dat de Staatssecretaris bij brief van 8 mei 2003 aan de Tweede Kamer een beleidsnotitie heeft gezonden, die hij ook aan de HBO-raad heeft doen toekomen. Daarin heeft hij zijn voorgenomen beleid met betrekking tot de macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen en het bestaande opleidingsaanbod in het hoger onderwijs uiteengezet. De criteria die gelden voor de toelating van nieuwe opleidingen zullen in verband met deze macrodoelmatigheid ook van toepassing zijn op verzoeken om goedkeuring van onder meer nevenvestigingen. Dit voorgenomen beleid is in de Tweede Kamer besproken en naar aanleiding daarvan en gelet op het bepaalde in artikel 6.2, vierde lid, van de WHW, zijn de criteria voor nieuwe opleidingen in de Beleidsregel van 19 september 2003 vastgelegd. Gelet op het bovenstaande ziet de Afdeling niet in, dat de Staatssecretaris de criteria uit de Beleidsregel als hiervoor aangegeven niet bij de motivering van zijn besluit tot weigering van de goedkeuring van het verzoek van de Stichting mocht betrekken. Het betoog van de Staatssecretaris slaagt.

2.6. Het hoger beroep van de Staatssecretaris is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd.

2.7. Gelet hierop, alsmede op het feit dat de beroepsgronden van de Stichting hierna aan de orde komen, resteert geen belang bij bespreking van haar hoger beroep. Het hoger beroep van de Stichting zal daarom niet-ontvankelijk worden verklaard.

2.8. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen overweegt de Afdeling als volgt.

2.9. De Staatssecretaris heeft bij de afwijzing van het verzoek van de Stichting mede betrokken dat realisering van de opleiding niet mag leiden tot nadelige effecten voor de benutting van de bestaande capaciteit en infrastructuur in het desbetreffende

onderwijsdomein en dat de inbedding van de opleiding in de regionale kennisinfrastructuur in voldoende mate moet zijn verzekerd.

Het betoog van de Stichting dat de Staatssecretaris miskent dat de op te richten nevenvestiging de macrodoelmatigheid van het onderwijsaanbod niet zal beïnvloeden, slaagt niet. De Staatssecretaris heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat goedkeuring van het verzoek zal kunnen leiden tot nadelige effecten voor de benutting van de bestaande landelijke capaciteit in het desbetreffende domein, omdat reeds op voldoende locaties in het land de opleiding hoger hotelonderwijs is te volgen. Het betoog van de Stichting dat een privaatrechtelijke fixus van 300 studenten is overeengekomen tussen de hogescholen, noopte de Staatssecretaris niet tot een ander oordeel, omdat de fixus geen garantie is dat zich uit het oogpunt van macrodoelmatigheid geen nadelige effecten zullen voordoen, nu het afstemmingsoverleg met de betrokken hogescholen niet tot overeenstemming heeft geleid.

Het betoog van de Stichting dat de Staatssecretaris het verzoek had moeten honoreren omdat de opleiding een integrale leerweg biedt in de Kennis Satelliet Amersfoort en aldus is ingebed in de regionale kennisinfrastructuur, slaagt evenmin. De Staatssecretaris heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de inbedding in het perspectief van de macrodoelmatigheid en niet louter op regionaal niveau moet worden gezien en dat die niet in voldoende mate is verzekerd.

2.10. Het betoog van de Stichting dat de Staatssecretaris de christelijke identiteit van de instelling ten onrechte niet bij de beoordeling van het verzoek heeft betrokken, leidt evenmin tot het oordeel dat het besluit van de Staatssecretaris niet in stand kan blijven. De afwijzing van het verzoek is, anders dan de Stichting betoogt, niet in strijd met de vrijheid van onderwijs. Het verzoek van de Stichting is gedaan met het oogmerk in aanmerking te komen voor bekostiging van het onderwijs in de nevenvestiging. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 22 december 1995 in zaak no. E04.95.0289 (ter voorlichting aan partijen aangehecht) houdt de vrijheid van onderwijs echter geen verplichting voor de overheid in om elke opleiding te bekostigen die een instelling voor bijzonder hoger onderwijs voornemens is te verzorgen. In dat verband bestaat er evenmin een verplichting voor de overheid om goed te keuren dat het onderwijs van een bekostigde opleiding kan worden gegeven op iedere andere locatie dan de plaats van vestiging, waarvoor een instelling voor bijzonder onderwijs een verzoek heeft ingediend.

Gelet op het bepaalde in artikel 2.1 van de WHW, is Hoofdstuk 2 "Planning en bekostiging" van toepassing - voorzover hier van belang - op de bekostigde hogescholen, waaronder de bekostigde bijzondere hogescholen. Op grond van artikel 2.3 van de WHW, wordt een hoger onderwijs- en onderzoekplan vastgesteld ten aanzien van het door de Minister te voeren beleid met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, met daarin opgenomen een financiële raming in verband met de bekostiging van de daarvoor in aanmerking komende werkzaamheden van instellingen. De rijksbijdrage vindt plaats op grond van een algemene voor iedere instelling gelijke berekeningswijze als bedoeld in artikel 2.6, gelezen in samenhang met artikel 2.5 van de WHW. Uit deze bepalingen in onderling verband gelezen moet worden afgeleid dat de WHW geen basis biedt om in het kader van de beoordeling van de macrodoelmatigheid van een opleiding of nevenvestiging van deze voor iedere instelling geldende normen af te wijken op grond van de christelijke identiteit van de instelling.

2.11. Het beroep van de Stichting op het gelijkheidsbeginsel kan evenmin slagen. Er is geen sprake van gelijke gevallen reeds omdat de gevallen waarop de hogeschool zich beroept

betrekking hebben op eerdere studie- en CROHO-jaren waarin een ander beleid gold. Voorts heeft de Staatssecretaris zich terecht op het standpunt gesteld dat na de toename in het jaar 2002-2003 van het aantal locaties waar hoger hotelonderwijs wordt gegeven, de beoordeling in het kader van de macrodoelmatigheid in relevante zin is gewijzigd.

2.12. Het beroep is ongegrond.

2.13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep van de Stichting Christelijk Hoger Beroepsonderwijs Noord-Nederland niet-ontvankelijk;

II. verklaart het hoger beroep van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Leeuwarden van 7 december 2004, 04/728;

IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, Voorzitter, en mr. J.H.B. van der Meer en mr. B.J. van Ettehoven, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P. Glerum, ambtenaar van Staat.

w.g. Slump w.g. Glerum

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 15 juni 2005

71-362.