

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA4195
Datum uitspraak	2 mei 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 november 2004 heeft de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de staatssecretaris) niet ingestemd met het voornemen van appellant tot het verzorgen van de WO- Master of Science in Verzekeringskunde.

Volledige tekst

200606150/1.

Datum uitspraak: 2 mei 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het College van Bestuur van de Universiteit van Amsterdam,
appellant,

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 05/4481 van de rechtbank Amsterdam van 7 juli 2006 in
het geding tussen:

appellant,

en

de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (thans: de Minister van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

1. Procesverloop

Bij besluit van 11 november 2004 heeft de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap (hierna: de staatssecretaris) niet ingestemd met het voornemen van appellant
tot het verzorgen van de WO-Master of Science in Verzekeringskunde.

Bij besluit van 12 augustus 2005 heeft de staatssecretaris het daartegen door appellant
gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 juli 2006, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Amsterdam
(hierna: de rechtbank) het daartegen door appellant ingestelde beroep ongegrond verklaard.
Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 18
augustus 2006, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 3 oktober
2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 14 november 2006 heeft de staatssecretaris van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 maart 2007, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. L.J. Wildeboer, advocaat te Amsterdam, mr. drs. J.M.C. Krol en drs. M.J. van Leeuwen, werkzaam bij de Universiteit van Amsterdam, en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (als rechtsopvolger van de staatssecretaris; hierna: de minister), vertegenwoordigd door mr. H.J. Minkhorst, mr. G.L. Boomsma en B.A. Broerse, ambtenaren van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 5a.2, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: de WHW) is de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (hierna: de NVAO), gevestigd te Den Haag, en bedoeld in artikel 1 van het Accreditatieverdrag, het accreditatieorgaan hoger onderwijs. Het accreditatieorgaan bezit rechtspersoonlijkheid.

Ingevolge artikel 5a.11, eerste lid, van de WHW, voor zover thans van belang, kan een opleiding die niet is opgenomen in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs, bedoeld in artikel 6.13, een toets nieuwe opleiding ondergaan. Indien deze toets positief is, kan het instellingsbestuur die opleiding als nieuwe opleiding laten registreren in dat register.

Ingevolge artikel 6.2, eerste lid, van de WHW legt het instellingsbestuur het voornemen tot het verzorgen van een nieuwe opleiding ter instemming aan de minister voor 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. Het instellingsbestuur verstrekt daarbij het gegeven, in welke gemeente de opleiding wordt gevestigd.

Ingevolge het tweede lid van dat artikel legt het instellingsbestuur het voornemen voor nadat de opleiding de toets nieuwe opleiding met positief gevolg heeft ondergaan.

Ingevolge het derde lid van dat artikel wordt de minister geacht met het voornemen in te stemmen, indien hij niet binnen vier maanden na ontvangst heeft verklaard dat aan het voornemen geen uitvoering kan worden gegeven in verband met een ondoelmatige taakverdeling tussen de instellingen die als gevolg daarvan zou ontstaan. De minister kan zich hierbij laten adviseren door een adviescommissie bestaande uit drie deskundigen uit de betrokken sector.

Ingevolge het vierde lid van dat artikel, voor zover thans van belang, stelt de minister beleidsregels vast op grond waarvan hij de aanvragen beoordeelt.

2.2. Ter uitvoering van artikel 6.2, vierde lid, van de WHW heeft de staatssecretaris de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs (Stcrt. 2003, 183, hierna: de Beleidsregel) vastgesteld.

Volgens artikel 1 van de Beleidsregel beoordeelt de minister het voornemen van een instelling tot het verzorgen van een nieuwe opleiding met het oog op een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs, aan de hand van de volgende criteria:

a. de opleiding draagt aantoonbaar bij aan de verdere ontwikkeling van de Nederlandse kennissamenleving doordat de opleiding tegemoet komt aan een gebleken behoefte aan nieuwe beroepen, of aan noodzakelijk geachte nieuwe (wetenschappelijke) ontwikkelingen in innovatieve sectoren,

of

b. de opleiding voorziet in een door de overheid erkende behoefte op terreinen waarvoor de overheid een verantwoordelijkheid op stelselniveau heeft of verantwoordelijk is voor de werkgelegenheid, waarbij aan de volgende vereisten moet zijn voldaan:

c. realisering van de opleiding mag niet leiden tot substantiële nadelige effecten voor de benutting van de bestaande capaciteit en infrastructuur in het desbetreffende onderwijsdomein, en

d. inbedding van de opleiding in de (regionale) kennisinfrastructuur moet in voldoende mate zijn verzekerd. Indien meerdere aanvragen voorliggen voor het realiseren van opleidingen die identiek of soortgelijk zijn zal bij de beoordeling doorslaggevend gewicht worden toegekend aan de mate waarin wordt voldaan aan de vereisten, bedoeld in onderdeel c en d.

Volgens artikel 2 van de Beleidsregel overlegt het instellingsbestuur bij de aanvraag tot beoordeling van een nieuwe opleiding aan de minister de hierna genoemde gegevens over de opleiding:

a. het rapport van de Nederlandse Accreditatie Organisatie, waaruit blijkt dat de opleiding de toets nieuwe opleiding met positief gevolg heeft doorlopen;

b. documenten die naar het oordeel van de instelling aantonen dat de opleiding voldoet aan de in artikel 1 genoemde criteria;

c. de onderwijs- en examenregeling.

2.3. Op 24 juni 2004 heeft appellant bij de staatssecretaris een voornemen ingediend tot het verzorgen van de WO-Master of Science voor Verzekeringskunde. Daarbij heeft appellant overgelegd een 'Voornemen tot besluit' van 16 juni 2004 van de NVAO waarin de nieuwe opleiding positief is beoordeeld, de Onderwijs- en Examenregeling van de Master of Science Verzekeringskunde, een brief van het Verbond van Verzekeraars van 14 juni 2004 en een brief van de decaan van de faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie van 21 juni 2004.

Op 2 juli 2004 heeft appellant van de NVAO het definitieve besluit met een positieve beoordeling voor de Toets Nieuwe Opleiding voor de WO-Master of Science in Verzekeringskunde ontvangen. Appellant heeft dit besluit op 15 juli 2004 aan de staatssecretaris gezonden.

Bij besluit van 11 november 2004 heeft de staatssecretaris niet ingestemd met het voornemen van appellant tot het verzorgen van de WO-Master of Science in Verzekeringskunde. Daartoe heeft hij overwogen dat niet is voldaan aan de criteria genoemd in artikel 1, aanhef en onder a en b, van de Beleidsregel.

Bij besluit van 12 augustus 2005 heeft de staatssecretaris, in afwijking van het advies van de Commissie voor de bezwaarschriften van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het door appellant ingediende bezwaar tegen het besluit van 11 november 2004 ongegrond verklaard. Daartoe heeft hij overwogen dat met de Beleidsregel de grenzen van de wettelijke bevoegdheid tot het instemmen met het verzorgen van een nieuwe opleiding niet zijn overschreden. Volgens de staatssecretaris is er blijkens de wetsgeschiedenis bewust voor gekozen om de beoordeling van nieuwe opleidingen in twee fasen te laten plaatsvinden. De staatssecretaris heeft een eigen verantwoordelijkheid bij de beoordeling van de doelmatigheid van een nieuwe opleiding, die losstaat van het oordeel

over de kwaliteit van de nieuwe opleiding. Van een beperking van de omvang van die toetsing omdat de kwaliteit van de opleiding positief door de NVAO is beoordeeld, kan dan ook geen sprake zijn. Voorts heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat appelland met de door hem overgelegde stukken niet heeft aangetoond dat de WO-Master of Science in Verzekeringskunde innovatief is en mitsdien niet aan het criterium neergelegd in artikel 1, aanhef en onder a, van de Beleidsregel is voldaan. De staatssecretaris heeft zich verder op het standpunt gesteld dat evenmin is voldaan aan het criterium neergelegd in artikel 1, aanhef en onder b, van de Beleidsregel.

2.4. Appelland betoogt allereerst dat de rechtbank heeft miskend dat de staatssecretaris onbevoegd was tot het nemen van het besluit van 11 november 2004, nu hij op die datum ingevolge artikel 6.2, derde lid, van de WHW, werd geacht met het voornemen van appelland te hebben ingestemd, omdat hij niet binnen vier maanden na ontvangst van het voornemen van appelland heeft verklaard dat aan het voornemen geen uitvoering kan worden gegeven in verband met een ondoelmatige taakverdeling tussen de instellingen die als gevolg daarvan zou ontstaan. Daartoe voert appelland aan dat niet eerst van een voornemen als bedoeld in artikel 6.2 van de WHW sprake is wanneer dit voornemen vergezeld gaat van een positief besluit van het accreditatieorgaan. Volgens appelland is om te kunnen spreken van een voornemen in de zin van voormelde bepaling voldoende dat er een plan is van een onderwijsstelling tot het verzorgen van een nieuwe opleiding. Artikel 6.2 van de WHW verplicht er niet toe dat het voornemen vergezeld moet gaan van een definitief besluit van het accreditatieorgaan naar aanleiding van de toets nieuwe opleiding, aldus appelland.

2.4.1. Dit betoog faalt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 21 februari 2007, in zaak no. 200605323/1, volgt uit de bewoordingen van het bepaalde in artikel 6.2, eerste en tweede lid, van de WHW, in onderlinge samenhang bezien, dat eerst nadat de NVAO een nieuwe opleiding heeft getoetst en geaccrediteerd sprake is van voorlegging van een voornemen, als bedoeld in artikel 6.2 van de WHW. De in artikel 6.2, derde lid, van de WHW bedoelde termijn van vier maanden vangt pas aan na ontvangst van het voornemen, derhalve nadat ook het accreditatiebesluit door de staatssecretaris is ontvangen. Artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht is hier niet van toepassing.

De rechtbank heeft, gelet op het vorenoverwogene, terecht overwogen dat nu het voornemen eerst op 16 juli 2004 aan de staatssecretaris is voorgelegd, namelijk de datum waarop het definitieve besluit van de NVAO door de staatssecretaris is ontvangen, de termijn bedoeld in artikel 6.2, derde lid, van de WHW op die datum is aangevangen. De rechtbank is dan ook evenzeer tot het juiste oordeel gekomen dat de termijn van vier maanden, bedoeld in artikel 6.2, derde lid, van de WHW, niet is overschreden.

2.5. Appelland betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat uit het systeem van de WHW volgt dat de staatssecretaris in het kader van zijn verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van het onderwijsaanbod, als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de WHW, bevoegd is de maatschappelijke behoefte en het nut van de nieuwe opleiding te beoordelen. Volgens appelland wordt met de doelmatigheid in artikel 6.2, eerste lid, van de WHW slechts gedoeld op de beoordeling door de staatssecretaris of geen sprake is van een overaanbod van opleidingen. Gelet hierop, is de Beleidsregel, inhoudende dat slechts opleidingen die voldoende innovatief zijn dan wel gericht zijn op het opleiden voor beroepen op terreinen waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt, niet in overeenstemming met artikel 6.2 van de WHW, aldus appelland.

2.5.1. Ingevolge artikel 6.2 van de WHW bestaat alvorens een nieuwe opleiding kan worden verzorgd een tweetal beoordelingsmomenten. Ingevolge het tweede lid van voormeld artikel

dient de opleiding allereerst de toets nieuwe opleiding met positief gevolg te hebben ondergaan. Deze toets wordt verricht door de NVAO. Ingevolge het eerste lid van artikel 6.2 van de WHW dient het voornemen vervolgens aan de staatssecretaris te worden voorgelegd 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 (macrodoelmatigheidstoets). Blijkens de toelichting op het amendement waarbij artikel 6.2 van de WHW is geformuleerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 920, nr. 34) houdt het beoordelingsmoment door de NVAO een toets op kwalitatieve gronden in, terwijl de staatssecretaris zelf in laatste instantie een uitspraak dient te doen of naar zijn oordeel een opleiding macrodoelmatig is. Blijkens de Nota naar aanleiding van het verslag (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2002, 27 920, nr. 5) hebben analyses naar de doelmatigheid van het hoger onderwijs betrekking op de doelmatigheid van het opleidingsaanbod in relatie tot het aantal studenten, de vraag op de arbeidsmarkt en de gerealiseerde kwaliteit en vernieuwing. Daarmee hebben zij een relatie tot de relatieve kwaliteit van opleidingen in een sector. Hieruit volgt dat bij de beoordeling van de macrodoelmatigheid met betrekking tot een nieuwe opleiding - anders dan bij de intrekking van de accreditatie als bedoeld in artikel 6.5 van de WHW - niet alleen wordt gekeken naar de spreiding en de mate van verscheidenheid van de voorzieningen in het hoger onderwijs, doch dat het ook gaat om de effecten van een nieuwe opleiding voor het totale aanbod aan opleidingen en hun maatschappelijke wenselijkheid. Niet valt in te zien dat de door de staatssecretaris te beantwoorden vraag of de nieuwe opleiding al dan niet voor bekostiging van rijkswege in aanmerking komt, moet worden beperkt tot de vraag naar de geografische spreiding van een bepaalde opleiding. Voorts geeft de NVAO, anders dan appellant betoogt, met de toets of een opleiding aansluit bij de arbeidsmarkt en of de opleiding voldoet aan de eisen die de beroepspraktijk daaraan stelt, geen oordeel over de maatschappelijke wenselijkheid van een nieuwe opleiding. Dit is, ook blijkens de toelichting op het Toetsingskader nieuwe opleidingen hoger onderwijs (Stcrt. 2003, 120), voorbehouden aan de staatssecretaris. Gelet op het vorenstaande, is de staatssecretaris met het vaststellen van de in artikel 1, aanhef en onder a en b, van de Beleidsregel neergelegde criteria de grenzen van artikel 6.2, derde lid, van de WHW, ter invulling waarvan de Beleidsregel is vastgesteld, niet te buiten gegaan. De rechtbank is terecht tot hetzelfde oordeel gekomen.

2.6. Voorts betoogt appellant dat de WO-Master of Science Verzekeringskunde wel degelijk voldoet aan de criteria neergelegd in artikel 1 van de Beleidsregel. In dat verband heeft de rechtbank - aldus appellant - ten onrechte geoordeeld dat door hem geen algemene beleidsdocumenten dan wel rapporten en adviezen zijn overgelegd die aantonen dat de opleiding voldoet aan de in artikel 1 van de Beleidsregel genoemde criteria. Volgens appellant is de enkele vaststelling dat het Verbond van Verzekeraars belanghebbende is en om die reden niet objectief zou zijn, onvoldoende reden om tot het oordeel te komen dat geen sprake is van documenten in vorenbedoelde zin.

2.6.1. In artikel 2, aanhef en onder b, van de Beleidsregel is neergelegd dat het instellingsbestuur aan de minister bij de aanvraag tot beoordeling van de nieuwe opleiding documenten overlegt die naar het oordeel van de instelling aantonen dat de opleiding voldoet aan de in artikel 1 van de Beleidsregel genoemde criteria. Blijkens de toelichting op de Beleidsregel kan het hierbij gaan om beleidsdocumenten en adviezen van onafhankelijke en gezaghebbende instanties die inzicht dienen te geven in de betekenis van de opleiding voor de ontwikkeling van de Nederlandse kennissamenleving en in de bedrijfsmatige onderbouwing van het voornemen. Volgens de toelichting kunnen dit beleidsdocumenten zijn van bijvoorbeeld het betrokken vakdepartement, adviezen en rapporten van bijvoorbeeld de

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk onderzoek (NWO) of van het Innovatieplatform of de onderzoeksverkenningen van de Sectorraden. Volgens de toelichting dient inzicht te worden gegeven in:

- de analyse waaruit de behoefte aan afgestudeerden van de opleiding blijkt;
- de onderbouwing van het instroomvolume dat de instelling twee jaar na de start van de opleiding verwacht te realiseren, gekoppeld aan een inschatting van de te realiseren rendementen;
- de beschrijving van de wijze waarop de opleiding zal worden ingebed in de (regionale) kennisinfrastructuur;
- een beschrijving van de benutting van de bestaande capaciteit (indien van toepassing);
- de toelichting op de samenhang van de opleiding met het reeds bestaande aanbod van de instelling aan de hand van het strategische profiel van de instelling, zoals eventueel verwoord in het instellingsplan.

2.6.2. Vast staat dat appellant bij de aanvraag tot beoordeling van de nieuwe opleiding WO-Master of Science voor Verzekeringskunde een brief van het Verbond van Verzekeraars van 14 juni 2004 heeft overgelegd. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, valt derhalve niet in te zien dat appellant in het geheel geen documenten heeft overgelegd als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder b, van de Beleidsregel. In de Beleidsregel, noch in de toelichting daarop, worden documenten afkomstig van instellingen uit de sector waarmee de nieuwe opleiding nauw is verbonden uitgesloten. Dit neemt echter niet weg dat de Afdeling van oordeel is dat de staatssecretaris zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat appellant met deze brief onvoldoende heeft onderbouwd dat de nieuw te verzorgen opleiding innovatief is. De passage in de brief dat het nodig is dat juist de innovatieve aspecten van het verzekeringsvak - het aanbieden van schade-, leven- en zorgproducten die inspelen op de grote veranderingen in de maatschappij - ten volle tot ontwikkeling komen is niet onderbouwd. Evenmin blijkt op andere wijze uit deze brief in welk opzicht de opleiding tegemoet komt aan een gebleken behoefte aan nieuwe beroepen dan wel aan noodzakelijk geachte nieuwe (wetenschappelijke) ontwikkelingen in innovatieve sectoren. Appellant heeft geen andere documenten overgelegd waaruit kan blijken dat wel aan de in de Beleidsregel opgenomen criteria is voldaan.

2.7. Appellant betoogt ten slotte dat hem niet kan worden verweten dat eerst ter zitting bij de rechtbank een beroep is gedaan op het gelijkheidsbeginsel. Daartoe voert appellant aan dat hij één dag voor de zitting bij de rechtbank in het bezit was van het besluit van de minister van 5 april 2006, inhoudende dat deze heeft ingestemd met de masteropleiding Economics and Finance of Ageing aan de Universiteit van Tilburg. Dientengevolge bestond er geen gelegenheid om dit besluit voor de zitting aan de rechtbank te doen toekomen. Voorts dient volgens appellant in aanmerking te worden genomen dat de staatssecretaris bekend was met dit besluit.

2.7.1. De rechtbank heeft het door appellant ter zitting gedane beroep op het gelijkheidsbeginsel buiten beschouwing gelaten wegens strijd met de goede procesorde.

Blijkens het besluit van 5 april 2006 heeft de minister met de masteropleiding Economics and Finance of Ageing aan de Universiteit van Tilburg ingestemd omdat de opleiding voldoet aan de criteria a en b van artikel 1 van de Beleidsregel. Volgens de minister is de opleiding innovatief, omdat de opleiding tegemoet komt aan noodzakelijk geachte nieuwe

ontwikkelingen in innovatieve sectoren. Dit laatste blijkt uit het feit dat de inhoud van de opleiding in samenwerking met en in lijn met de doelstellingen van het Network for Studies on Pensions and Retirement (Netspar) is vormgegeven. Netspar is op advies van Innovatie Platform door de Nederlandse regering erkend als Maatschappelijk Top Instituut en beoogt de leidende rol van Nederland op het terrein van pensioeneconomie en de productontwikkeling te stimuleren. Aan criterium b is voldaan omdat het een tak van wetenschap betreft waarvan het departement al eerder kennis heeft gegeven het grote maatschappelijke belang te onderkennen. Ter zitting heeft de minister daarenboven meegedeeld dat de opleiding in Tilburg zich mede zal richten op het doen van onderzoek, hetgeen een terrein is waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt. Gelet op het voorgaande, is de onderhavige opleiding niet op een lijn te stellen met de opleiding aan de Universiteit van Tilburg. Van gelijke gevallen is dan ook geen sprake. Dat de minister heeft ingestemd met de masteropleiding Economics and Finance of Ageing aan de Universiteit van Tilburg doch niet met de onderhavige opleiding, is derhalve niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Gelet op het vorenoverwogene, behoeft het betoog van appellant dat de rechtbank het beroep op het gelijkheidsbeginsel ten onrechte buiten beschouwing heeft gelaten, geen bespreking.

2.8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, met verbetering van de gronden waarop deze berust, te worden bevestigd.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, Voorzitter, en mr. W.D.M. van Diepenbeek en mr. C.J.M. Schuyt, Leden, in tegenwoordigheid van mr. J.E. van den Brink, ambtenaar van Staat.

w.g. Slump w.g. Van den Brink
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 mei 2007