



23 juni 2023

Uitgave van de Leido Academy, het thema-netwerk voor LevenLang Leren

The Dutch Level *Playing Field* **Het rapport van de Inspectie over juridische constructies in het bekostigde en private hbo en wo Een beschouwing**

Verwarring in veelvoud **De juridische organisatie van instellingen voor hoger onderwijs**

Inleiding

In LeiDocument 87 van 24 mei jl. hebben we een analyse uitgevoerd van het 'level playing field' waarop de bekostigde en private instellingen zich kunnen bewegen. Bekostigde hogescholen en universiteiten mogen binnen de afgesproken kaders allerlei private activiteiten ontplooiën, maar dat blijkt vaak niet tot transparantie te leiden. Private aanbieders doen ook van alles met formele opleidingen, via afgeleide scholingstrajecten, al dan niet in specifieke constructies. Dat leidde tot een aantal aanbevelingen van onze kant om hogescholen en universiteiten alleen maar instellingen te laten zijn voor formele opleidingen en de rest elders onder te brengen, in een apart 'College'. Daarmee kan worden voorkomen dat gebruikers, studenten, werkgevers en controleurs zoals de NVAO, CDHO en de Inspectie niet meer weten waar ze aan toe zijn, en waaraan de waarde kan worden ontleend. Onze analyse was mede gebaseerd op allerlei onderzoeken in het afgelopen jaar, naar gedragingen van aanbieders en het hanteren van onduidelijke constructies.

Toeval of niet, maar kortgeleden verscheen een rapport van de Inspectie voor het hoger onderwijs over de 'juridische organisatie van instellingen voor hoger onderwijs', met als een keiharde en niet te vermijden titel: 'Verwarring in veelvoud'. Daarin wordt ingegaan op constructies die vandaag de dag door aanbieders van formele hbo- en wo-opleidingen worden gehanteerd. Het gaat dus, net als bij ons onderzoek, om bekostigde instellingen die ook privaat actief zijn in een bepaalde setting, en private aanbieders die in allerlei netwerken bezig zijn met het vermarkten van formele opleidingen en daarvan afgeleide scholingstrajecten.

Het is in zekere zin een verbazingwekkend document, maar voor ons niet echt verrassend op basis van een meer beperkt onderzoek dat in de afgelopen jaren is gedaan. We lopen voortdurend tegen allerlei constructies aan, interessant genoeg om onder de loep te nemen. Voor onze nieuwsbrieven pikken we de meer algemene aspecten mee, om te behandelen aan de hand van een bepaalde insteek en daarna met gerichte aanbevelingen en oplossingen te komen.

Maar wat de Inspectie in dit rapport aan de hand van een zestal scenario's laat zien, is dat er geen sprake (meer) is van een incidenteel gebruik van 'spinnenwebben' met allerlei uitwaaiende constructies maar eerder van manieren om links- en rechtsom van alles in het vizier te houden vanuit een of meerdere centrale eenheden. Dat is vaak vanuit de top van een bouwwerk ('kerstboom') met een of twee schoorstenen ('pieken'), met verschillende lagen en uitbouwen ('takken'), en daarom lastig om te zetten in een transparante structuur ('bomen en bos').

Uiteraard geeft de Inspectie hiermee een duidelijk signaal af. Studenten dan wel degenen die een bepaalde scholing volgen, weten vaak niet waar ze moeten aankloppen als er iets misgaat. Of ze

komen tot de ontdekking dat ze ergens bij een commissie moeten zijn, maar dan van een andere rechtspersoon. Ook de Inspectie zelf staat wel eens voor de verkeerde deur of heeft geen idee waar de verantwoordelijkheid voor een formele opleiding is belegd. De NVAO zit er ook nog wel eens naast, als rechtspersonen elkaar overnemen, gaan fuseren of 'pronken met andermans veren', om daarmee dus een niet-actuele eigenaar in het systeem te hebben. Het betekent dat de overheid wordt opgeroepen hier wat aan te gaan doen.

Het moet wel gezegd worden dat de wet- en regelgeving niet altijd volledig en alles dekkend is. Dat is het echter wel als het gaat om de bedoeling van de kaders, dus handelen in de geest van de wet moet best kunnen. Maar als het dan op een juridische strijd zou aankomen, weten alle betrokken instellingen wel een of meer geitenpaadjes te vinden – zo valt tussen de regels door te lezen.

Zoals gezegd, we hebben eind mei allerlei voorstellen in die richting gedaan. De overheid mag ze gratis overnemen, bewerken en gebruiken. De meest interessante gedachten zullen we verderop nog een keer vermelden in een apart hoofdstuk.

Maar het is nu toch de vraag wat OCW hiermee gaat doen:

- Gaat men juist de wetgeving zodanig aanpassen dat de beoogde transparantie kan worden gegarandeerd?
- Of gaat minister mee in hetgeen wordt gezien als een reactie van de instellingen op wat ze menen te moeten beschouwen als een situatie binnen een hoeveelheid keurslijven en dat ze denken meer te kunnen bereiken met allerlei met allerlei vervlochten rechtspersonen?
- Of meent de overheid dat alles wat er nu is een teken aan de wand is van de wetgeving die als belemmering wordt gezien voor instellingen, om te kunnen doen wat zij zien als toegestaan, voortvloeiend uit doelstellingen die ze hebben opgelegd gekregen?
- Gaat de overheid dit meenemen in het levenlang ontwikkelen, met meer kansen voor het bekostigd onderwijs om privaat te gaan handelen?
- Gaat men dit opnemen in de toekomstverkenningen voor het hoger onderwijs, wetende dat als ze verder gaan met plannen maken voor flexibiliseren, doelmatigheid, autonomie, zelfregie en allerlei andere vormgevingen er moet worden voortgebouwd op wat er dus nu al en mogelijk niet altijd kan worden gebruikt om allerlei doelstellingen te bereiken, mede omdat niet helder is wie wat gaat doen en welke rechtspersoon op wat kan worden aangesproken?

Maar de kernvraag is dus of de overheid het wel kan maken om dit losjes te laten passeren en niet compleet te toetsen aan de wet- en regelgeving. Ook als wordt geconstateerd dat de overheid een en ander gewoon heeft moeten laten gebeuren (wat op zichzelf al iets is wat niet handig zou zijn geweest) omdat de kaders niet helder genoeg waren, dan nog moet worden ingegrepen. Misschien is er sprake van een parallelle situatie met de verengelsing van opleidingen... omdat men kennelijk niet kon ingrijpen... maar het nu wel gaat doen?

Plannen die nu worden omgezet in concrete acties, moeten een goede voedingsbodem hebben – om ook dus een echt goed 'level playing field' te hebben waarop de spelers hun plek hebben om een goed positieospel te kunnen uitvoeren. Als dat niet zo is, kan OCW als trainer wel een nieuwe tactiek gaan proberen in te voeren, maar dan is het verlies niet te vermijden.

Uiteraard lopen we een aantal zaken van het rapport door, aan de hand van cruciale passages. We geven de zes algemene structuren die worden gebruikt om aan te geven wat er zoal gebruikelijk is, met voorbeelden van de onderliggende netwerken. Uiteraard kunnen we het niet laten om wat commentaar te geven. Maar eerst pakken we een paar stukken mee uit de zgn. beslisnota, waarin de ambtenaren de minister het een en ander influisteren. Op zich een mooi inkijkje in het interne speelveld...

2 Algemene passages uit de beslisnota

Een Kamerstuk wordt tegenwoordig vergezeld van een nota waarin als het ware verantwoording door de ambtenaren wordt afgelegd over de onderbouwing van het advies aan de minister. Dat levert altijd interessante doorkijkjes op, zeker als het gaat om de bronnen die worden gebruikt. Ook valt te zien wat bepaalde denkrichtingen zijn, als de minister de TK moet toespreken of zich ergens tegen dient te verdedigen. Hier twee stukjes uit de beslisnota bij het rapport van de Inspectie, met kort commentaar van onze kant.

Wettelijke begrenzings voor flexibilisering nog onduidelijk

Met flexibilisering willen instellingen hun onderwijsaanbod beter afstemmen op de onderwijswens van studenten en de behoeften van het beroepenveld. De WHW bevat evenwel bepalingen die op z'n minst op gespannen voet staan met flexibiliseringsvormen die gepromoot worden door de overheid of instellingen. De wetgeving gaat namelijk uit van de traditioneel bestaande volledige opleidingen aangeboden door een instelling en uitgevoerd op locatie. Dit uitgangspunt kan in de praktijk een impliciete belemmering vormen voor nieuwe flexibiliseringsvormen. De inspectie heeft signalen ontvangen dat de belemmeringen de instellingen beperken in nieuwe initiatieven, risico's meebrengen voor de student en voor de kwaliteitsborging en het toezicht.

Het lijkt op een 'verdediging' van het gedrag van de instellingen om netwerken met vaak ingewikkelde structuren op te zetten. Het klopt dat flexibilisering soms lastig kan zijn omdat in de WHW daarvoor geen volledige ruimte bestaat. Maar dat is nu juist ook de opzet nl. het zorgen voor een situatie waarbij bekostigde instellingen zich primair focussen op het formele aanbod.

Er kunnen best nieuwe aanzetten worden gegeven, door de overheid in samenspraak met de onderwijskoepels, maar dan moet de wetgeving worden aangepast. Het is nog steeds geen vrijbrief voor instellingen om zelf op zoek te gaan naar waar de wettelijke grenzen kunnen worden overschreden of waarvoor minder transparante netwerken zijn op te zetten. Dat de Inspectie signalen ontvangt van die instellingen over belemmeringen is prima, maar dan moet de overheid eerst aan de slag gaan daarmee. Nu wordt het in dubbele zin lastig om de knopen te ontwarren...

Kernpunten

- Instellingen voor hoger onderwijs hebben in toenemende mate complexe juridische organisatiestructuren waarbij onderwijs kan worden verzorgd door verschillende entiteiten.
- Complexe organisatiestructuren bemoeilijken de werkzaamheden van de Inspectie van het Onderwijs en van de NVAO. Welke entiteit is verantwoordelijk voor het geven van onderwijs, welke bestuurder is aanspreekbaar, enz.
- Bij complexe organisatiestructuren is het voor studenten niet altijd duidelijk wie waarop is aan te spreken en wat hun eigen rechten zijn.
- De inspectie geeft aan dat onduidelijkheden rond en ruimte in de WHW en onderliggende regelgeving de belangrijkste oorzaak zijn van de vaak gecompliceerde juridische organisatiestructuur bij instellingen voor hoger onderwijs.
- De conclusie van de inspectie is dat de huidige praktijk vraagt om grondige doordenking van de wet- en regelgeving.
- U geeft aan dat in het najaar van 2023 een beleidsreactie zal volgen. Wij bezien of deze mee wordt genomen in de beleidsreactie op de toekomstverkenning of separaat.

Het betreft hier een aantal constatering die aan de minister worden meegegeven, mede op te nemen in de Kamerbrief. Het zijn heldere kernpunten, aantonende dat sommige zaken niet helder zijn. Het lijkt erop dat eerst hier iets mee moet worden gedaan alvorens de toekomstverkenningen kunnen worden beoordeeld op de haalbaarheid van allerlei plannen. Verderop dus nog een aantal van de voorstellen die wij eind mei hebben gedaan.

3 Inspectie in overleg met de instellingen

Met dit rapport wil de inspectie het vraagstuk van de complexe organisatiestructuur agenderen, inzicht geven in de huidige situatie en aangeven wat de gevolgen daarvan zijn. Tevens doet de inspectie aanbevelingen om de juridische organisatiestructuur bij instellingen voor hoger onderwijs inzichtelijk te maken voor de verschillende actoren.

Ik ben de inspectie erkentelijk voor dit relevante rapport. Op de in het inspectierapport gepresenteerde bevindingen, aanbevelingen en conclusies zal ik ingaan in mijn beleidsreactie, die in het najaar van 2023 zal volgen. De inspectie heeft aangegeven in het najaar in gesprek te gaan met instellingen over de vraagstukken die in dit rapport zijn gepresenteerd.

Er wordt dus gesteld dat de Inspectie gaat praten met de betrokken instellingen, naast de beleidsreactie die ook gaat komen (graag zo snel mogelijk). Mogen we voorstellen dat daarbij een onafhankelijke klankbordgroep gaat aanhaken en meedoen, om ook op wat afstand van de problematiek te kunnen bezien wat er speelt?

4 Uit het rapport van de Inspectie

Hier een aantal passages uit het stuk van de Inspectie, met hier en daar commentaar en kanttekeningen.

Daarom hebben wij nu onderzocht hoe instellingen voor hoger onderwijs juridisch zijn georganiseerd in rechtspersonen. Deze manier van organiseren hebben we vervolgens vergeleken met wat de wet- en regelgeving hierover zegt.

Het moet een hell of a job zijn geweest om alles te ontwarren, zo weten we uit eigen ervaringen. Maar kennelijk is het behoorlijk gelukt om een goed beeld te krijgen. Het nagaan of iets al dan niet aan de wet voldoet, is altijd lastig vanwege de ruimte die de regelgeving nu eenmaal biedt. Het gaat vooral ook om de bedoeling van de wet en dat betekent dat allerlei grijze gebieden als een vorm van juridische elastiek worden opgerekt. Fascinerend, dat dan weer wel.

Wat blijkt uit ons onderzoek?

Ten eerste dat vrijwel alle instellingen een unieke juridische organisatie hebben. In die vaak verwarrende veelheid zien we wel patronen terugkomen. Zo zien we regelmatig dat meerdere rechtspersonen namens de instelling handelen, of dat meerdere instellingen met elkaar samenwerken. Verder zagen we onduidelijkheden over welke regels gelden voor de bekostigde activiteiten van de instelling en welke voor de niet-bekostigde.

Ook kwamen we besturen tegen die de belangen van de instelling niet volledig kunnen dienen, we zagen inconsistente registratie in overheidsregisters en tot slot zijn er instellingen die vrijelijk hun rechten overdragen.

Alles bij elkaar een veelvoud aan potentieel of daadwerkelijk problematische situaties.

Opmerkelijk toch dat bijna alle onderzochte instellingen uniek aan het stoeien zijn met juridische netwerken om hun organisatie vorm te geven. Samenwerking is logisch maar als het doel is om allerlei formele zaken achter vreemde constructies te verstoppen, zoals nu wel lijkt te gebeuren, dan mag de overheid niet meer achterover blijven leunen.

Slordigheden, onwetendheid... kan gebeuren. Maar met zoveel juristen binnen die organisaties kan dat bijna niet meer het geval zijn. Hier en daar staan de zaken verkeerd vermeld bij de NVAO of in het Croho, maar daar is men juist afhankelijk van de informatie die in goed vertrouwen wordt verstrekt.

Onze conclusie: de huidige praktijk vraagt om grondige doordenking van de wet- en regelgeving. Hoe kan de publieke taak van het hoger onderwijs recht gedaan worden? Hoe kan de rechtspositie van de studenten beter, zodat zij beter beschermd zijn bij geschillen? En hoe sorteren we goed voor op toekomstige ontwikkelingen, zoals instellingsaccreditatie? Het probleem is overigens te groot om alleen met beleid en regels op te lossen. Het vraagt ook van instellingen dat zij zich bezinnen op hun publieke taak en op de vraag hoe hun juridische organisatie daarbij past

Mee eens. Zoals gezegd, als de overheid zaken binnen het hbo en wo toekomstbestendig wil maken, met allerlei dynamische voorstellen die straks gaan binnenstromen, dan moet de basis in orde zijn. Er kan anders niet worden nagegaan wie wat mag gaan doen, hoe het kan gaan gebeuren en wat de effecten op de langere termijn zijn.

Samenvatting

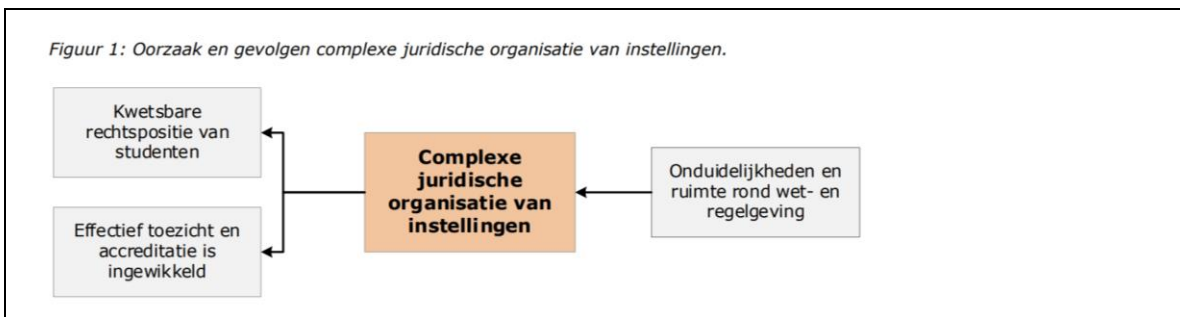
Veel instellingen voor hoger onderwijs blijken een complexe juridische organisatie te hebben. De juridische organisatie is de manier waarop een instelling als rechtspersoon (of in de praktijk vaak ook meerdere rechtspersonen) bestaat en hoe bevoegdheden zoals bestuur en eigenaarschap zijn geregeld. De complexe juridische organisatie van instellingen voor hoger onderwijs kan bestaan door onduidelijkheden rond en ruimte in wet- en regelgeving. Er bestaat een te grote kloof tussen wet en werkelijkheid. De huidige werkelijkheid bestaat al langere tijd en is soms geregeld met uitzonderingen.

Helder, maar ook met een indirecte sneer naar de overheid door te stellen dat bepaalde constructies niet zijn toegestaan maar wel worden gedoogd of juist zijn goedgekeurd. Maar men zal op de schreden moeten terugkeren, excuses makend aan de samenleving i.c. de studenten en andere gebruikers van het formele hoger onderwijs.

Conclusies

- De complexe juridische organisatie van instellingen en de kloof die daarbij bestaat tussen wet en werkelijkheid, staan effectief toezicht (en herstel) regelmatig in de weg. Ook voor een eventuele ontwikkeling richting instellingsaccreditatie is de huidige situatie belemmerend.
- Bij instellingen waar de juridische organisatie complex is, kan de rechtspositie van studenten kwetsbaar zijn. Dat wordt vooral zichtbaar bij problemen tussen studenten en opleiding of instelling. De rechtspositie van studenten moet waar mogelijk duidelijker en minder kwetsbaar worden. Daarnaast moeten studenten beter op de hoogte komen van hun rechtspositie bij een instelling of opleiding en van de consequenties daarvan.
- Uit de overheidsregisters moet duidelijker en consistent af te leiden zijn welke rechtspersoon de bevoegdheid heeft verkregen om graden te verlenen.
- Ook moet duidelijk worden welke artikelen van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) gelden voor welke (bekostigde en niet-bekostigde) activiteiten.
- Instellingen voor hoger onderwijs kunnen zelf, als eerste stap, vanuit hun maatschappelijke opdracht op hun juridische organisatie reflecteren.

Helder, met ook een oproep aan de instellingen zelf.



Een schema waarin de problemen worden verbeeld.

In een voetnoot staat nog eens een keer wat geldt voor de regeling bij het investeren van publiek geld in zaken die als privaat worden gezien. In ons PamflAd is dit alles ook verder uitgewerkt.

Beleidsregel (voetnoot in het rapport)

In de Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten (hierna: Beleidsregel) staan aanvullende voorwaarden voor de private activiteiten waarvoor een bekostigde instelling publieke middelen, of mede met publieke middelen gefinancierde voorzieningen (zoals personeel en materieel), inzet.

Deze voorwaarden zijn:

1. de private activiteit moet in lijn zijn met de wettelijke taak;
2. er moet sprake zijn van een meerwaarde voor de bekostigde wettelijke taak;
3. overcapaciteit voor de bekostigde wettelijke taak die wordt ingezet voor private activiteiten is tijdelijk van aard;
4. de investering is proportioneel;
5. de investering mag niet leiden tot oneerlijke concurrentie: de instelling moet de integrale kostprijs in rekening brengen voor private activiteiten die mede door investering met publieke middelen tot stand zijn gekomen;
6. positieve resultaten van private activiteiten moeten toegevoegd worden aan het publieke vermogen en het negatieve resultaat mag ten laste gebracht worden van het publieke vermogen - met het uitgangspunt dat bij een negatief resultaat de gehele activiteit opnieuw tegen het licht van deze beleidsregel moet worden gehouden (er mag geen sprake zijn van een structureel verlies);
7. er moet verantwoording worden afgelegd in het bestuursverslag over de investeringen met publieke middelen in private activiteiten.

Op zich niet moeilijk te begrijpen, maar ja, de uitwerking... en de praktijk... en dan weten bepaalde instellingen wel waar de rek is te vinden...

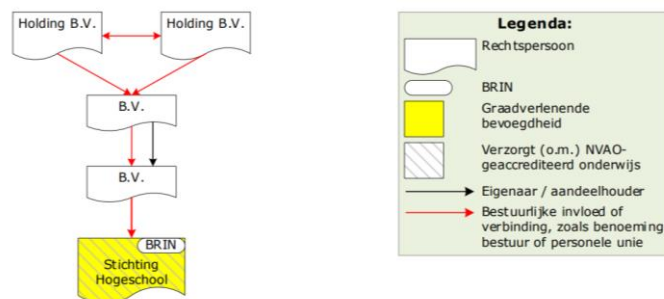
5 Bevindingen

Uiteraard moet u maar gewoon zelf het stuk gaan doornemen, om te begrijpen wat er nu zoal boven water is gehaald. We geven hieronder de zes concrete praktijksituaties die men tegen het lijf is gelopen, met een beschrijving en tevens een of meer schema's die daarbij behoren. Waar relevant geven wij ook nog een paar kanttekeningen.

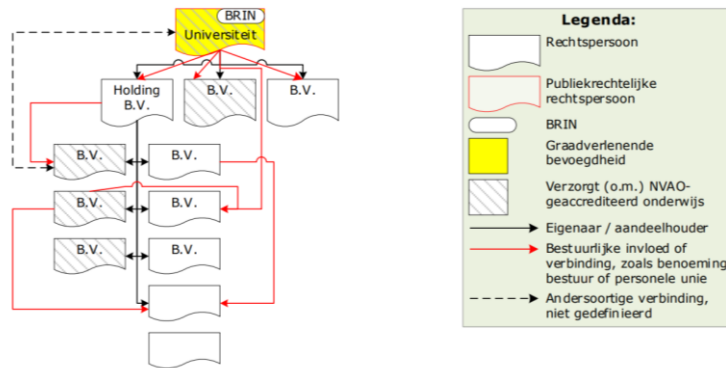
5.1 Praktijk 1: Meerdere rechtspersonen

De instelling laat onderwijs door meerdere rechtspersonen verzorgen, die met de instelling zijn verbonden door eigenaars- of bestuursrelaties. Problematisch daarbij is dat er volgens de WHW slechts 1 rechtspersoon bij de 'instelling voor hoger onderwijs' hoort. Voor studenten kan het lastig zijn te bepalen tot welke rechtspersoon zij zich moeten verhouden voor het ontvangen van onderwijs. Bovendien is de uitvoerende partij niet altijd (direct) aan te spreken door de inspectie en/of studenten.

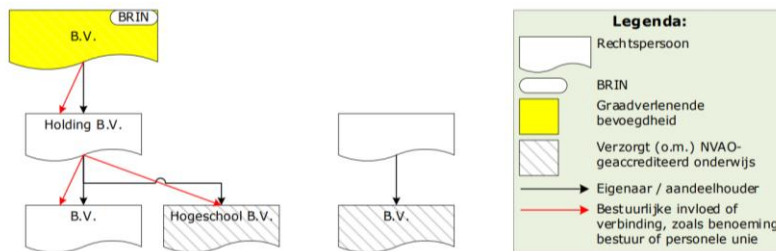
Figuur 4: Voorbeeld van hiërarchie tussen rechtspersonen die aan een instelling voor hoger onderwijs verbonden zijn.



Figuur 5: Juridische organisatie van een openbare universiteit, die enig aandeelhouder is van meerdere privaatrechtelijke rechtspersonen.



Figuur 6: Juridische organisatie van een rpho met verbonden en niet-verbonden rechtspersonen die onderwijs verzorgen.



Let wel, het zijn dus bestaande situaties zoals ze in die schema's staan, geen mooie theorie maar de keiharde praktijk.

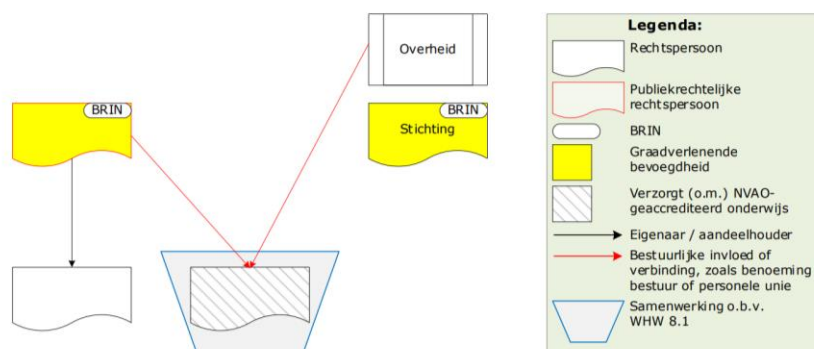
Een bekostigde instelling kan voor allerlei zaken (onderhoud, catering, studentenvoorzieningen, enz.) een regeling treffen. Prima. Maar het gaat hier om als eigenaar van formele opleidingen daaronder een aantal rechtspersonen te gaan hangen om die te gaan verzorgen 'in naam van'. Wat is de ratio erachter om licenties door te schuiven?

Ook samenwerken op een hoog formeel abstract niveau door meerdere stichtingen, BV's en andere holdings om daaronder – met allerlei tussenlagen – formeel aan de slag te gaan, kan alleen maar inhouden dat men hoopt er ook andere dingen mee te kunnen doen. Vreemd dat dit niet in het verleden boven water is getild.

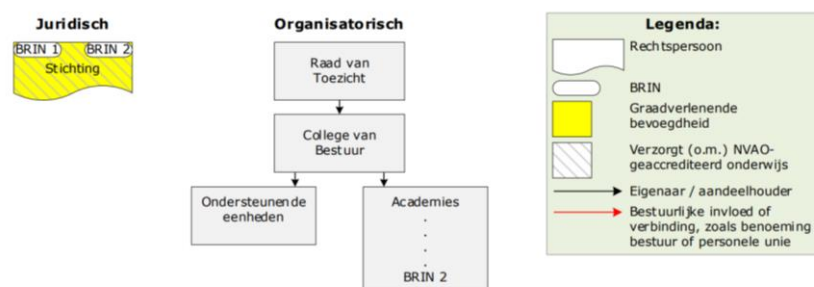
5.2 Praktijk 2: Meerdere instellingen

Instellingen kunnen onderling juridisch verbonden zijn door eigendoms-, bestuurs- of samenwerkingsrelaties. Dit is problematisch omdat in zulke situaties lang niet altijd goed te bepalen is welke instelling/welk instellingsbestuur waarvoor verantwoordelijk te houden is. Wanneer de relatie een bekostigde en een niet-bekostigde instelling omvat, kan de rechtspositie van studenten kwetsbaar of onduidelijk zijn. Dit geldt ook bij samenwerkingsconstructies tussen bekostigde instellingen.

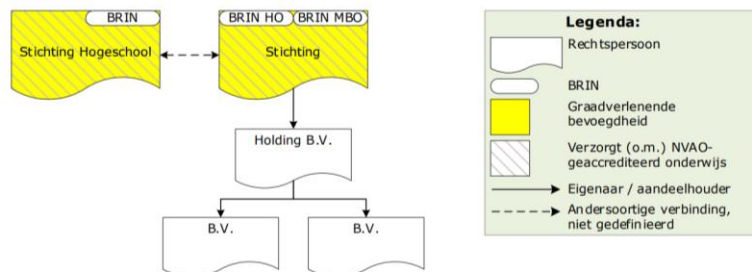
Figuur 7: Juridische organisatie van een samenwerkingsinstituut van 2 bekostigde instellingen onder art. 8.1 van de WHW.



Figuur 8: Juridische organisatie en interne organisatiestructuur van een bekostigde en een niet-bekostigde instelling die samenvallen in 1 rechtspersoon.



Figuur 9: Juridische organisatie van 2 instellingen zonder onderlinge juridische relatie die samen onderwijs aanbieden.



Het gaat hierbij om allerlei samenwerkingsverbanden, bekostigd en niet-bekostigd. Dat kan vanuit de bekostigde instelling geïnitieerd zijn, met de private activiteiten ergens ondergebracht. Maar ook kan het binnen de bekostigde sfeer zelf worden gedaan, onder dezelfde naam. Constructies die passen bij instellingen die allebei licenties hebben, worden problematisch als niet duidelijk is wie wat voor welke doelgroep gebruikt. Dat kan ook kennelijk door gewoon alleen maar afspraken te maken en niets vast te leggen.

5.3 Praktijk 3: Meerdere identiteiten

Bekostigde instellingen brengen hun private activiteiten regelmatig onder in afzonderlijke rechtspersonen die aan de instelling verbonden zijn. Deze rechtspersonen zijn niet zelf de instelling voor hoger onderwijs. Bij aanbod van geaccrediteerd niet-bekostigd onderwijs door een bekostigde instelling is een gangbare redenering dat hier alleen de regels gelden voor het onderwijs bij niet-bekostigde instellingen. Dit is problematisch omdat daardoor een onduidelijke rechtspositie ontstaat voor studenten en voor medewerkers. Private activiteiten vormen soms een risico voor de publieke taak van de instelling.

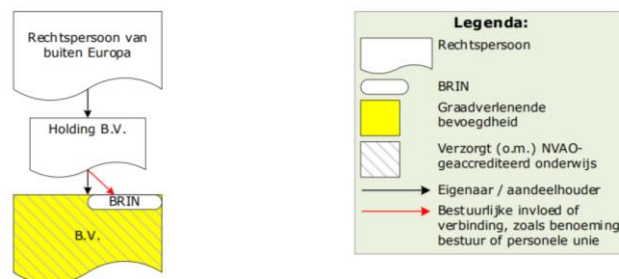
Geen plaatje, maar de tekst is helder. Het gaat om de bekostigde instellingen die hun private activiteiten (toegestaan, maar misschien ook gewoon omdat men dat graag wil doen...) in een aparte entiteit onderbrengen. Maar dan gaat men tevens met de toegestane zaken 'privaat' handelen, wetende dat die voortvloeien uit en nog steeds verbonden zijn met de formele licenties, om duidelijk te maken dat ze wettelijk mogen.

Door nu van twee walletjes te gaan eten en snoepen, kunnen studenten en bedrijven door de bomen het wettelijke bos niet meer zien. Ook klopt het, zoals de Inspectie stelt, dat risico's die worden genomen in de echt private sfeer, kunnen worden afgewenteld op de bekostigde instelling. In ons PamflAd is daarover ook het een en ander gezegd.

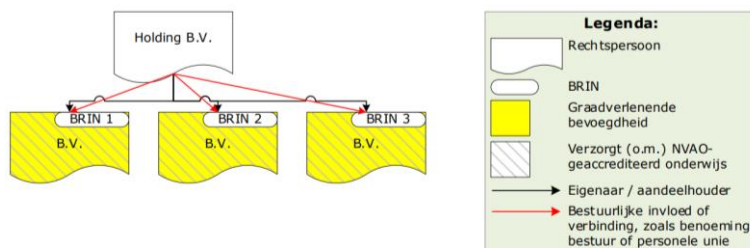
5.4 Praktijk 4: Bestuur als belangenbehartiger belemmerd

Het instellingsbestuur, wettelijk verantwoordelijk voor het onderwijs en de organisatie van een instelling, blijkt in de praktijk niet altijd zeggenschap te hebben over de rechtspersoon van de instelling. Dit is problematisch omdat hierdoor het instellingsbestuur niet vanzelfsprekend in de positie is om verantwoordelijkheid te nemen voor alle rechten en plichten die volgen uit de WHW. Ook kan de rechtspositie van studenten kwetsbaar zijn.

Figuur 10: Juridische organisatie van een niet-bekostigde instelling in eigendom van een buitenlandse investeerder.



Figuur 11: Juridische organisatie van een holding met meerdere niet-bekostigde instellingen onder zich.



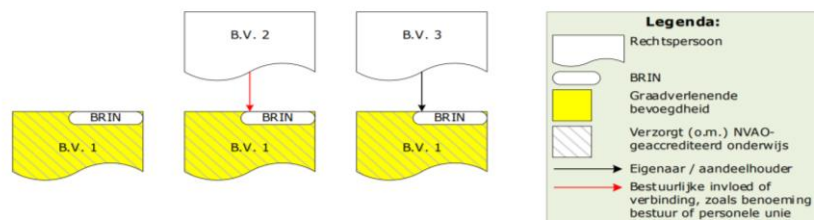
Er kan sprake zijn van een buitenlandse eigenaar van de gehele constructie. Er is dan wel een Nederlandse organisatie ondergezet, om de licenties van de formele opleidingen te kunnen beheeren. Maar als het om de uiteindelijke beslissingen aankomt, zal die buitenlandse partij toch aan de touwtjes trekken. Opmerkelijk.

De tweede constructie is een hele bekende nl. het hebben van diverse private instellingen onder eenzelfde holding. De zeggenschap ligt in formele zin aldaar, al kunnen de besturen van de afzonderlijke instellingen wel in de praktijk het werk doen. Maar dat kan voor studenten heel ondoorzichtig zijn, denkende dat ze bij instelling A studeren maar in wezen bij die holding moeten zijn als het gaat om de wezenlijke zeggenschap.

5.5 Praktijk 5: Foutieve en inconsistente registratie

Sommige instellingen voor hoger onderwijs staan foutief en/of inconsistent geregistreerd in overheidsregisters. Dit is problematisch omdat hierdoor onduidelijkheid kan bestaan over welke rechtspersoon de instelling is, dan wel zou moeten zijn. Dit bemoeilijkt het toezicht op instellingen. Studenten kunnen uit de overheidsregisters niet betrouwbaar afleiden of een rechtspersoon de bevoegdheid heeft ontvangen om graden te verlenen.

Figuur 12: Verschillende soorten registratie KvK-nummers.



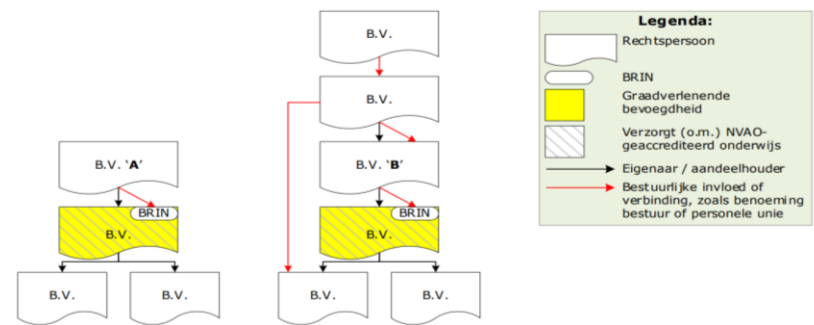
Het zou eigenlijk zo moeten zijn dat alle instellingen zelf periodiek bezien of ze goed staan vermeld in de desbetreffende registers. Dat is ook in hun eigen belang, om moeilijkheden te voorkomen als er problemen zijn en mensen op zoek gaan naar de echte rechtspersoon. Ook de Inspectie denkt dat ze ergens kunnen gaan zoeken en komen vervolgens in de verkeerde registers terecht.

Het is altijd de vraag in dit soort gevallen of er een bepaalde bedoeling achter zit of dat het gewoon om slordigheden gaat. Maar elke rechtspersoon moet in staat zijn de juiste posities in de gaten te houden, net zoals de KvK en de banken dit doen met de verantwoordelijke personen.

5.6 Praktijk 6: Overdracht van eigendom en rechten

Soms heeft een instelling voor hoger onderwijs haar bevoegdheid om graden te verlenen overgedragen op een of meerdere rechtspersonen, zonder expliciete toestemming of duidelijke registratie. Deze ontvangende rechtspersoon gaat zich dan als instelling voor hoger onderwijs gedragen. Soms is de oorspronkelijke rechtspersoon daarbij opgeheven of volledig buiten beeld geraakt. Dit is problematisch omdat de wet volgens de inspectie hiervoor geen ruimte biedt. Wel mag een rechtspersoon voor hoger onderwijs van eigenaar wisselen zonder enige vorm van toetsing. Dit is problematisch omdat dit gevolgen kan hebben voor de kwaliteit en continuïteit van een instelling.

Figuur 13: Juridische organisatie van een rpho die van eigenaar is gewisseld, waarbij de positie van de rpho binnen de verzameling van rechtspersonen wijzigt.



Het gaat om het overdragen van licenties zonder daarover verder te communiceren. Dat is wettelijk niet toegestaan. Er kan wel een nieuwe eigenaar komen bij private instellingen zonder dat dient te worden gemeld. Dat wordt echter zonder meer als een probleem gezien omdat bijvoorbeeld de accreditaties (zeker bij een instellingsaccreditering) aan een rechtspersoon zijn gekoppeld, mede omdat die status daarin is meegenomen. Maar doorschuiven, opknippen en opdelen, verkopen en toch allerlei zaken blijven doen... het maakt het er allemaal niet doorzichtiger op.

6 Onduidelijkheden rond en ruimte in wet- en regelgeving

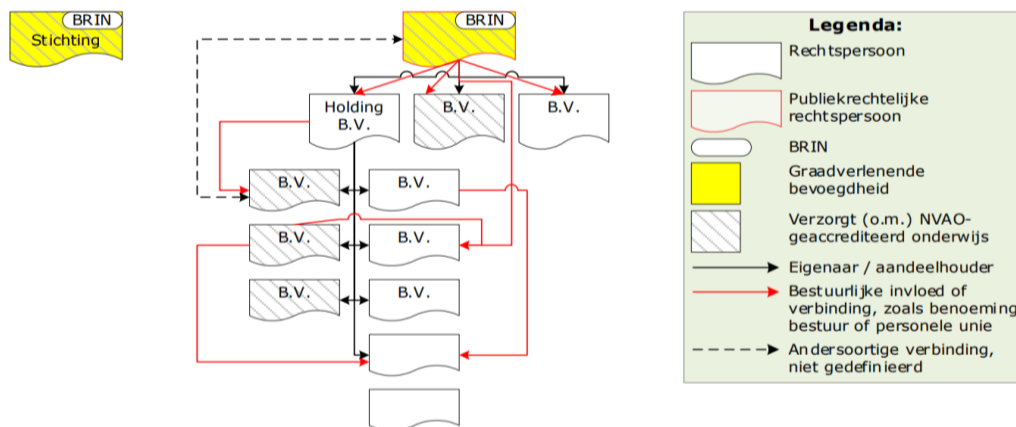
Vervolgens pakken we een stuk uit het rapport dat gaat over de onduidelijkheden die de Inspectie heeft geïdentificeerd in de wetgeving.

De 3 bekende onderscheidende factoren binnen het stelsel voor hoger onderwijs – oriëntatie, bekostiging en oorsprong – zijn verwerkt in de WHW en onderliggende regelgeving. De WHW weerspiegelt hiermee de complexe werkelijkheid van het veld op deze punten. Bij de vierde onderscheidende factor die in dit rapport aan de orde komt – de juridische organisatie van instellingen – ligt dat anders. Hierin is de werkelijkheid even complex, maar wijkt die af van de WHW. In de WHW gaat het bijvoorbeeld consequent in het enkelvoud over ‘instelling’, ‘bestuur’ en dergelijke. De WHW lijkt er ook duidelijk over dat een instelling hoort bij slechts 1 rechtspersoon. Dit is de rechtspersoon die volgens de WHW de instelling is, waar de instelling mee samenvalt of waar de instelling van uitgaat. In de praktijk blijkt dit niet zo eenduidig te worden geïnterpreteerd en zien we situaties waarin meerdere rechtspersonen voor een instelling taken onder de WHW uitvoeren.

Men zou denken dat als je te maken hebt met Hogeschool X er sprake is van een situatie waarbij Stichting X de eigenaar ervan is – desnoods met een naam Y die nadrukkelijk lijkt op naam X. Maar zo simpel blijkt het dus niet te liggen.

Zoals hieronder in figuur 2 links is te zien, kan de juridische organisatie van een instelling voor hoger onderwijs daadwerkelijk enkelvoudig zijn (1 stichting). Maar vaker zien we instellingen zoals in figuur 2 rechts, met een verzameling van rechtspersonen die aan de instelling verbonden zijn. Deze situaties bestaan vaak al geruime tijd en zijn soms via een uitzondering toegestaan of tot nog toe gedoogd.

Figuur 2: Juridische organisatie van 2 instellingen: met 1 en met meerdere rechtspersonen.



Dus ‘simpel’ kan... maar het kan ook met een opgetuigde kerstboom. Stichting X kan een Hogeschool X aansturen, maar daarnaast ook hogeschool Y, hogeschool Z en nog wat andere aanbieders van scholing en onderwijs – zelfs in het mbo. Die kunnen ook weer vertakkingen hebben, om het speelveld op allerlei verschillende manieren te kunnen betreden. Wordt daar als student of werkgever maar eens wijs uit, als je een studiecontract sluit.

De vraag naar de precieze relatie tussen de juridische organisatie van rechtspersonen aan de ene kant en de wettelijke termen aan de andere kant, lijkt misschien een theoretisch probleem. Uit dit rapport zal echter blijken dat juist op dit punt in de praktijk verwarring en vragen ontstaan. Het is in de gegroeide situaties soms niet duidelijk meer te bepalen welke rechtspersoon dan wel rechtspersonen zich ‘instelling’ mogen noemen en zich als zodanig mogen of zelfs moeten gedragen. Dat

betekent dat het onduidelijk is welke rechtspersoon zich aan welke regels moet houden. En waar de wet op dit punt helder lijkt te zijn (bijvoorbeeld waar in de WHW de rechtspersoon en de instelling één en dezelfde zijn), blijkt de werkelijkheid anders in elkaar te zitten dan de wet beschrijft. Uit onze gesprekken blijkt dat het vaak beleidsimpulsen en financiële overwegingen zijn geweest, die zulke praktijken hebben gevormd. Deze discrepantie tussen wet en werkelijkheid bestaat al langere tijd.

Het gaat dus om 'beleidsimpulsen' en 'financiële overwegingen'. Hebben we het hier over onderkoelde understatementen of beschrijvingen van acties die zijn ondernomen om de kwaliteit te kunnen borgen? En welk beleid betreft het, van de overheid of gewoon van de organisatie zelf? Dat het om geld gaat is uiteraard geen enkele verrassing, dus laten we daarbij niet stil gaan staan.

Maar dat daarmee een gapende kloof tussen theorie en praktijk, droom en daad en wet en werkelijkheid is gegroeid en in bepaalde kringen wordt 'gekoesterd', is wel helder. Moet de wet dan een afspiegeling zijn van de werkelijkheid of moet er worden gestreefd naar een aanpak die bijdraagt aan het in standhouden van een balans tussen de belangen van alle betrokken partijen? Moeten de 'goede' instellingen lijden onder de 'minder-goede'? Laten we bezien wat de overheid voor ons straks in petto heeft.

Naast de onduidelijkheden rond onderwijswet- en regelgeving bestaat er ook ruimte wanneer zaken niet zijn geregeld:

- Zo zijn er bijvoorbeeld geen regels gesteld voor het eigenaarschap van een niet-bekostigde instelling. Een niet-bekostigde instelling kan, als rechtspersoon, het eigendom zijn van een andere rechtspersoon, doordat die rechtspersoon alle aandelen bezit. Deze eigenaar kan de instelling, als rechtspersoon, ook weer verkopen aan een andere rechtspersoon, die dan de nieuwe eigenaar wordt. Met het wijzigen van de eigenaar kan ook de invloed die de eigenaar uitoefent op de instelling wijzigen, wat mogelijk gevolgen heeft voor de continuïteit van de instelling. In paragraaf 4.6 staat dit verder toegelicht.
- Een ander voorbeeld waarbij de wetgever ruimte heeft gelaten, is de manier waarop instellingen de opdracht uit de WHW volgen om hun kennis ten behoeve van de maatschappij over te dragen (art. 1.3, vijfde lid, van de WHW). Dit doen bekostigde instellingen onder andere via private activiteiten. Hoe deze activiteiten precies juridisch georganiseerd moeten worden, is opengelaten. De ruimte die hierdoor ontstaat (bijvoorbeeld het wel of niet in een afzonderlijke rechtspersoon onderbrengen van deze activiteiten), zorgt vervolgens voor onduidelijkheden bij de toepassing van de WHW op deze activiteiten. In paragraaf 4.4 gaan we hier verder op in.
- Een laatste voorbeeld is dat in de WHW niet is geregeld bij welke rechtspersoon een instellingsbestuur hoort. Bij niet-bekostigde instellingen kan het hierdoor voorkomen dat een instellingsbestuur een andere rechtspersoon is dan de niet-bekostigde instelling zelf. Dit komt in paragraaf 4.2 verder aan de orde.

Duidelijke problemen oftewel onduidelijke situaties, al zou je kunnen denken dat bedoelingen achter de wetgeving en regelingen - zoals die er zijn voor de 'helderheid' - best goed zijn te interpreteren. Maar kwaadwillende constructies zijn altijd mogelijk door te wijzen naar grijze gebieden die in een wet zijn te benoemen.

Lees dus het gehele rapport en probeer te begrijpen wat de drijfveren zouden kunnen zijn achter het hebben van een constructie die niet echt als logisch wordt gezien als het gaat om het hebben van een instelling, een bestuur en de macht om alles goed te laten verlopen. Private instellingen hebben vaak een doel om de winst te maximaliseren, uiteraard niet allemaal, maar dat kan nooit altijd de echte reden zijn om van alles op te tuigen.

7 ANP-bericht

Er zijn nog niet veel berichten in de media verschenen, mede omdat in die tijd alle aandacht uitging naar de internationalisering en het gebruik van Engels in het hoger onderwijs. Wel heeft de TK een debat aangevraagd over dit rapport, dus we merken wel hoe de publieke opinie zal worden gevormd. Hier alleen een ANP-bericht.

ANP

Universiteiten en hogescholen zijn te complexe organisaties geworden, vindt de Inspectie van het Onderwijs. Volgens de wet zouden de instellingen uit één rechtspersoon moeten bestaan, bijvoorbeeld een stichting, maar in de praktijk is het vaak een wirwar aan organisaties die met elkaar

samenhangen. "Die onduidelijkheid kan tot gevolg hebben dat studenten bij de verkeerde deur aankloppen als er bijvoorbeeld een conflict is over het onderwijs", zegt de inspectie in een onderzoeksrapport.

De inspectie vindt de situatie ook onwenselijk omdat de complexiteit het lastig maakt om goed toezicht te houden. Volgens het rapport met de titel 'Verwarring in veelvoud' gaapt "een te grote kloof tussen wet en werkelijkheid". De wet- en regelgeving hierover zou "grondig moeten worden doordacht", luidt het advies aan de politiek. Instellingen in het hoger onderwijs kunnen ook zelf intussen al nagaan in hoeverre hun organisatievorm beter kan.

De kluwens aan stichtingen, bv's en holdings die de inspectie tegenkomt, bestaan vaak al geruime tijd. Ze zijn soms "via een uitzondering toegestaan of tot nog toe gedoogd", stelt de inspectie vast. Instellingsbesturen hebben niet altijd zeggenschap

Een probleem dat in het rapport wordt gesignaleerd, is dat instellingsbesturen niet altijd zeggenschap blijken te hebben over de rechtspersoon, zoals de stichting, die bij hun instelling hoort. Ook de registraties in overheidsregisters kloppen niet altijd, "waardoor bijvoorbeeld studenten niet kunnen weten wie zij zo nodig moeten aanspreken".

Academische graden

Ook over de geldigheid van academische graden kan onduidelijkheid ontstaan. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer de bevoegdheid om die te verlenen is overgedragen aan een afzonderlijke organisatie.

Het probleem is volgens de onderzoekers "te groot om alleen met beleid en regels op te lossen". De inspectie roept hbo's en universiteiten daarom op zich te "bezinnen op hun publieke taak en op de vraag hoe hun juridische organisatie daarbij past".

8 Delen uit LeiDocument van 24 mei over het Level Playing Field

U kunt het LeiDocument over het Level Playing Field raadplegen en analyseren door naar de website te gaan: www.leidoacademy.nl/nieuwsbrieven-stukken, in de linkerkolom, naar beneden scrollen. Maar we nemen de vrijheid hier een aantal delen eruit te nemen, met stukken en voorstellen die aansluiten bij het Inspectierapport. 'Men' mag ermee doen wat men wil...

8.1 Private activiteiten van bekostigde hogescholen (deel 2 van het LeiDocument)

Het is zo dat bekostigde hogescholen best private activiteiten mogen ontplooiën, maar wel met een specifieke insteek. In het kort komen daarbij de volgende cruciale zaken om de hoek kijken:

- De activiteiten moeten aansluiten bij wettelijke doelstellingen die aan het verzorgen van hbo-opleidingen zijn gekoppeld...
- Ze moeten, zoals in de vorm van 'scholingseenheden', zodanig ingevuld en vormgegeven zijn dat ermee ervaringen kunnen worden opgedaan qua inhoud, aanpak, relevantie en dergelijke; ze dienen daarmee vooral aantoonbaar aanvullend te zijn op, passend bij formele opleidingen, om vervolgens met inzet van die ervaringen aanpassingen daarbinnen te kunnen doorvoeren...
- Ze dienen gedurende een beperkte tijd te worden aangeboden, zeker als ze in samenwerking met externe partners worden uitgevoerd, met als eis dat de hogeschool z.s.m. die private opzet volledig bij het bekostigde regime moet gaan onderbrengen, vallend onder de formele structuur, en daarmee alles dus zelf ter hand dient te gaan nemen...
- Winst maken mag wel, maar in dat geval vloeit het geld naar de bekostigde instelling, en bij verliezen dient alles zo snel mogelijk te worden afgebouwd...

Het betekent als het ware dat contacten met andere externe partijen altijd moeten leiden tot een aanpassing actualisering van formele en bekostigde opleidingen en van allerlei daaraan gelieerde zaken die een hogeschool kan uitvoeren. Daarbij is mede de vraag te stellen of een hogeschool daarvoor een aparte afdeling, met een eigen benaming, mag hebben, zoals te zien valt bij het landelijk gaan gebruiken van het achtervoegsel 'Pro'. We gaan daarop in door een alternatief te bieden, passend bij de regelgeving (en later dit jaar nog een keer specifiek in een LeiDocument).

8.2 Private zaken die daar niet onder vallen... hoe steekt het dan in elkaar... (deel 3 van het LeiDocument)

Er kunnen dus private constructies worden ingevuld, maar nadrukkelijk gerelateerd aan het verbeteren van het bestaande en formele aanbod. Maar dit geldt als zodanig duidelijk voor bekostigde

hogescholen. Een private hogeschool mag het nu allemaal gewoon doen – omdat men alle constructies zelf moet afdekken, zowel bij verlies als bij winst. Het hebben van licenties voor de formele opleidingen kan men aldus als het ware simpelweg gebruiken voor het daarnaast uitvoeren van allerlei private activiteiten zoals het vermarkten van onderdelen ervan.

Maar vervolgens is de vraag hoe om te gaan met het aanbieden van ‘trajecten’ (modules, units, korte programma’s e.d.) die of een bewerking zijn van stukken van formele opleidingen (maatwerk als het alleen gaat om het aanbieden van zo’n deel) of er eigenlijk vrij weinig daarmee te maken hebben en duidelijk als op zichzelf staande kwalificaties zijn te beschouwen. Het gaat aldus technisch gezien om ‘non-formele kwalificaties’, sprekend in termen van het NLQF.

Bij private hogescholen zijn beide situaties gewoon mogelijk, want ‘de klant betaalt voor hetgeen wordt afgenomen’. Echter, bij bekostigde hogescholen ligt het een stuk lastiger. Zij kunnen best dergelijke type kwalificaties ontwikkelen en aanbieden, maar ze passen niet of nauwelijks bij de wettelijk vastgelegde doelstellingen.

In dat geval zijn er twee opties die zonder meer onder de loep dienen te worden genomen:

- Ze worden in de markt gezet onder de vlag van dezelfde rechtspersoon met licenties voor formele opleidingen, op basis waarvan de overheid de hogeschool financiert. Die specifieke kwalificaties worden uiteraard niet bekostigd, maar de kennis, expertise en het vinden van een afzetmarkt zijn wel te herleiden naar die bekostigde inrichting van de hogeschool;
- Ze worden ondergebracht in een speciale rechtspersoon, met als nadrukkelijk doel het aanbieden van private kwalificaties. Een optie is een hechte samenwerking tussen beide betrokken rechtspersonen zodat er een zeker ‘schaalvoordeel’ valt te behalen met betrekking tot het hebben van kennis rond het verzorgen van opleidingen en andere kwalificaties.

8.3 Twee hogescholen onder hetzelfde bestuur of onder een bovenliggende rechtspersoon (deel 3 van het LeiDocument)

Een volgende situatie die aandacht verdient in dit betoog, is hoe het eigenlijk zit - of kan en mag zitten - als er sprake is van het aanbieden van zowel formele als non-formele opleidingen. Een private hogeschool kan en mag het allemaal doen binnen de eigen rechtspersoon. Bij een bekostigde hogeschool kan dit - op basis van regelingen die er zijn voor ‘helderheid’ bij het omgaan met private activiteiten - eigenlijk alleen maar door er een andere, private rechtspersoon naast te zetten.

Dat levert meteen de vraag op of daarvoor het bestaande CvB mag worden ingeschakeld of dat er een geheel eigenstandig bestuur dient te komen. De laatstgenoemde aanpak ligt daarbij zonder meer voor de hand.

Maar wat ook praktisch gezien kan, is dat de hogeschool en de private rechtspersoon gezamenlijk onder een bovenliggende rechtspersoon (BV, Stichting...) wordt gebracht. Hoe moet dit worden beoordeeld? Daarom komen we terug.

8.4 Wat mag een hogeschool aanbieden... en wat maakt een aanbieder een hogeschool... (deel 4 van het LeiDocument)

Een interessante vraag is in dit kader wat een rechtspersoon tot een ‘hogeschool’ maakt. Wanneer mag men zich hogeschool noemen... en wat zijn de rechten (en plichten) die daaraan zijn te ontleenen? Het is uiteraard bekend dat het onterecht gebruiken van de begrippen ‘hogeschool’ en ‘University of Applied Sciences’ e.d. leidt tot een boete die via de Inspectie wordt opgelegd door de overheid. Daarmee is het van belang om helder te hebben wat eronder dient te worden verstaan.

Ten eerste: Dit staat in de WHW over wat hogescholen verzorgen:

Hogescholen zijn gericht op het verzorgen van hoger beroepsonderwijs. Zij verrichten ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk. Zij verzorgen in elk geval bacheloropleidingen in het hoger beroepsonderwijs, zij verzorgen in voorkomende gevallen associate degree-opleidingen en masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs en zij dragen in elk geval kennis over ten behoeve van de maatschappij. Zij dragen bij aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht.

Dus ze bieden bacheloropleidingen aan, als kern van hetgeen ze in de markt zetten. Het alleen maar hebben van Ad-opleidingen kan niet. Er moeten altijd bacheloropleidingen zijn, ook nu de Ad helemaal zelfstandig is gepositioneerd.

Waar het echter bij de analyse in dit document om draait, is wat wordt bedoeld met '*in ieder geval*'. Het lijkt ons zonder meer voor de hand te liggen, bij de eerste keer dat dit alhier wordt genoemd, dat daarnaast Ad- en Masteropleidingen kunnen worden verzorgd. Dus geen korte onderwijseenheden, units, modules, micro-credentials, smalle of korte programma's en bedrijfsopleidingen. Nog anders gezegd: Het betreft puur formele opleidingen die onder de vleugels van de overheid worden aangeboden. Het draait niet om allerlei andere soorten non-formele kwalificaties.

Maar dan staat er vervolgens weer een keer '*in ieder geval*', maar nu als het gaat om het overdragen van kennis. Daarover is in de wetgeving gewoon verder niets specifiek te vinden, over het wat en hoe, en voor wie en met welke middelen en via welke wegen en kanalen. Het betreft naar alle waarschijnlijkheid het aanbieden van opleidingen waarin de studenten kennis opdoen (competenties, leeruitkomsten behalen) die relevant is voor de maatschappij, in de meest brede zin. In samenhang met '*dragen bij aan de ontwikkeling van beroepen*' komt het neer op het arbeidsmarkt-relevant zijn en het een op duidelijke wijze de doelmatigheid invullen voor delen van het werkveld.

Het houdt echter niet in dat een hogeschool om die redenen tevens non-formele kwalificaties moet aanbieden. Denk hierbij eveneens aan de nieuwe vorm voor het beoordelen van de doelmatigheid van opleidingen zoals deze recentelijk bekend is gemaakt in een aangepaste beleidsregel. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat opleidingen 'meegaan' in de dynamiek van het werkveld, door het opnemen daarin van nieuwe kennis en door het inbouwen van allerlei vormen voor het verwerven van actuele competenties.

Ten tweede: We kennen naast de bekostigde instellingen die als het ware automatisch een hogeschool zijn, de eerder genoemde 'rechtspersoon voor hoger onderwijs':

Rechtspersoon voor hoger onderwijs: een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die initiële opleidingen verzorgt met uitzondering van de Staat of een instelling of een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die postinitiële masteropleidingen verzorgt met uitzondering van de Staat;

Het zijn aldus rechtspersonen die initiële opleidingen mogen verzorgen. Samen met instellingen die deze opleidingen krijgen bekostigd, mogen ze ook de zgn. post-initiële *masteropleidingen* aanbieden.

Ten derde: Welke instellingen mogen zich dan een hogeschool noemen:

Het voeren van de naam hogeschool is voorbehouden aan de instellingen voor hoger onderwijs die zijn opgenomen in de bijlage van deze wet onder g, en aan rechtspersonen voor hoger onderwijs.

Bekostigde en private instellingen die aan de eisen voldoen zoals in de wet gesteld, kunnen en mogen de naam 'hogeschool' hanteren in de communicatie.

Je kunt op basis van dit alles zonder meer stellen dat een hogeschool een aanbieder is van formele, initiële opleidingen. Omdat er verwijzingen zijn naar andere opties, moet worden geconcludeerd dat ze worden geacht geen non-formele kwalificaties aan te bieden.

Los daarvan hebben we de regeling die te maken heeft met 'de helderheid' betreffende private activiteiten (en daarmee wordt niet bedoeld het betrokken zijn bij non-formele opleidingen). Het gaat zoals gemeld om een aanpak die in dienst staat van het zich richten op de maatschappij en het beroepenveld door in voorkomend geval 'spin-offs' van onderwijseenheden onbekostigd aan te bieden en op basis daarvan aanpassingen te kunnen plegen binnen de formele opleidingen.

Kortom, een hogeschool kan alleen formele opleidingen onder die naam aanbieden, bekostigd dan wel privaat (niet-bekostigd, commercieel), in het algemeen voor de reguliere doelgroepen. Alle andere, non-formele kwalificaties vallen niet onder de status van die hogeschool en dienen binnen een andere rechtspersoon in de markt te worden gezet en aldaar te worden verzorgd. Dat is nu niet het geval. Daarom zal de overheid hierover een standpunt dienen in te nemen om te komen tot het gewenste speelveld met de meest effectieve ruimte voor alle betrokken instellingen.

8.5 Wie (of wat) bezit het recht op het aanbieden van formele opleidingen... (deel 6 van het LeiDocument)

Een situatie die vaak in de niet-bekostigde context voorkomt, is dat er twee of meer hogescholen zijn die op zichzelf een rechtspersoon zijn, maar vervolgens zijn ondergebracht onder het wettelijke

regime van een andere rechtspersoon, niet zelf een rechtspersoon voor hoger onderwijs en ook niet een hogeschool zijnde. Het betekent in formele zin dat die hogescholen wel een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid hebben maar dat in wettelijke zin de bovenliggende rechtspersoon 'volledig de dienst kan, mag en moet uitmaken'.

De vraag is dan wie de wettelijke eigenaar van de licentie is, van de formele opleidingen die door de NVAO worden geaccrediteerd en door de overheid worden goedgekeurd. Is dat elke individuele hogeschool of gelet op de structuur die bovenliggende rechtspersoon, ook al is die op zich geen hogeschool. Wie spreekt bijvoorbeeld de Inspectie aan als er zaken in het ongerede raken bij een van de hogescholen?

8.6 Bekostigd en privaat onder eenzelfde bestuur of met een bovenliggende rechtspersoon (deel 7 van het LeiDocument)

In dit kader is ook een combinatie van een bekostigde en een private hogeschool interessant. Ze bieden beide formele opleidingen aan. Je kunt daarbij twee voor de hand liggende situaties hebben:

- Beide instellingen beschikken over een gemeenschappelijk CvB (bestuur);
- Er is een bovenliggende rechtspersoon, niet zijnde zelf een rechtspersoon voor hoger onderwijs, dus niet fungerende als een hogeschool.

Ook hierbij zal door de overheid nader dienen te worden gezien wat de consequenties zijn van dergelijke constructies. Mogelijk zijn ze ongewenst, gezien vanuit de mogelijkheden om toezicht te houden op de zeggenschap en om lastige situaties en constructies te voorkomen.

8.7 Kortom: Alleen maar 'formeel aanbod' binnen een 'echte' hogeschool (deel 8 van het LeiDocument)

Samengevat is het derhalve zo dat, gelet op alle helderheid en het transparant zijn over wat een hogeschool is, het aanbod aan opleidingen alleen behoort tot wat als formeel wordt gezien. Non-formele kwalificaties en opleidingen dienen binnen andere rechtspersonen te worden aangeboden, zonder daarbij de naam 'hogeschool' te mogen gebruiken. Dat is een situatie die vraagt om scherpe stellingnames van de overheid en aanverwante organisaties.

Het betekent absoluut niet dat er geen andere activiteiten kunnen worden ontplooid. Er is sprake van het doen van onderzoek, het uitvoeren van projecten, het deelnemen (binnen de doelstellingen) aan publiek-private activiteiten (eenheden) en alles wat in dienst staat van de kennisvalorisatie en -disseminatie. Dat alles past bij een hogeschool die met licenties van de overheid en met inzet van vormen van borging van de kwaliteit zoals via de accreditatie en onder het toezicht van de Inspectie, binnen de samenleving zo optimaal mogelijk een rol kan en mag spelen.

8.8 Splitsen in voorkomend geval nodig... (deel 9 van het LeiDocument)

Het zou inhouden dat bij de vernieuwing die in aantocht zijn, mede als gevolg van de 'toekomstverkenningen' door OCW, hogescholen in voorkomend geval hun non-formele aanbod dienen onder te brengen in een andere rechtspersoon. Deze aanbieder mag zich geen hogeschool noemen. De overheid kan hiervoor een deadline stellen, om dit aan te passen.

Een aspect dat nog steeds speelt, is of de naam van de niet-bekostigde instelling duidelijk verwant mag zijn aan die van een bekostigde hogeschool. Er bestaat geen regelgeving voor, maar dit zal eveneens een aandachtspunt moeten zijn, mede als gevolg van het formeel in de wet verankeren van het NLQF, met het naast elkaar gebruiken van niveaus en graden.

Dit moet ook worden meegenomen in de alhier voorgestelde 'afsplitsing' van het non-formele aanbod van formele bundels aan opleidingen, om verwarring te voorkomen bij de borging van de kwaliteit. Ook het hebben van een instellingsaccreditatie voor een hogeschool houdt niet in dat daarmee automatisch het aanbod buiten de formele opleidingen om aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet.

8.9 Type instellingen (deel 11 van het LeiDocument)

In lijn daarmee geven we hier de indeling van instellingen in het hoger onderwijs, in samenhang met de aanbieders van kwalificaties op de niveaus 5 en hoger van het NLQF. Het is ons bekend dat het hebben van allerlei soorten instellingen altijd al een controversiële zaak is geweest en nog steeds is, vanwege het kunnen 'spelen' met formele en non-formele opleidingen en kwalificaties.

Het gaat dan om, ons beperkend tot de volgende aanbieders:

- Bekostigde en private hogescholen die alleen maar formele opleidingen aanbieden en in samenhang daarmee non-formele 'verrijkte' onderwijseenheden, op tijdelijke basis;

- Instellingen die alleen maar non-formele kwalificaties aanbieden op de niveaus 5 en hoger, en waarvoor mogelijk een algemene landelijke naam is bedenken (zoals Further Education College in Engeland).

Er kan – zoals al eerder gemeld – zonder meer sprake zijn van een vorm van samenwerking tussen deze twee soorten instellingen, maar dan wel met inzet van hun eigen kwalificaties en de daarbij behorende kaders. Het hebben van verschillende type instellingen zoals hier genoemd, onder een rechtspersoon is daarmee uit den boze.

Het kan best dat bijvoorbeeld twee hogescholen dit toch doen, maar dan is die overkoepelende rechtspersoon vervolgens de formele eigenaar van alles wat eronder hangt. Daarmee is in formele zin sprake van een nieuwe hogeschool met alle rechten en plichten van dien, om het zo te zeggen. Wat er dan onder hangt is zijn op zichzelf geen hogescholen meer – maar elk een afdeling, departement, faculteit of een andere vorm die past bij een deel van een dergelijke hogeschool.

8.10 Een ‘beschouwend idee-voor-een-aanpak’ dan maar... stap voor stap... (deel 14 van het LeiDocument)

Een beschouwing zoals hier wordt uitgevoerd, is niet compleet zonder in te gaan op een nieuwe ordening van de aanbieders van formeel en non-formeel onderwijs – met opleidingen en kwalificaties. Het is mogelijk te zien een prima basis om hierover discussies aan te gaan, in gedachten hebbende dat de komende jaren toch al een verkenning naar een actualisering van het gehele stelsel, en dan zeker van het hoger onderwijs, zal gaan plaatsvinden.

Onze gedachten geven we hier al puntsgewijs en heel schematisch weer, zonder allerlei details in beeld te brengen. Die bewaren we voor een nieuwsbrief in het nieuwe studiejaar. Dan ligt dus ook het toekomstscenario van OCW op tafel en is het mogelijk om te bezien welke accenten daarin worden gelegd bij aanpassingen voor het vormgeven van het aanbod van bekostigde hogescholen.

Positie bekostigde hogescholen

- Het gaat om instellingen die op basis van de WHW aanbieders zijn van formele hbo-opleidingen en daaraan gekoppelde vormen van (toegepast) onderzoek, en zich daarmee mogen affichereren als ‘hogeschool’;
- Ze bieden niet onder deze vlag non-formele opleidingen en kwalificaties aan;
- Het is toegestaan om in samenwerking met externe organisaties (rechtspersonen) onbekostigd onderdelen van een formele opleiding te verzorgen, met een aantal relevante en onderbouwde aanpassingen, met als doel te onderzoeken welke actuele leeruitkomsten van deze opleiding kunnen worden opgenomen in een nieuwe versie van het programma;
- Deze samenwerking is tijdelijk, met het oog op de doelstelling ervan. In het geval de private partner het aanbieden van het betreffende onderdeel wil voortzetten kan het traject als zelfstandige kwalificatie worden ondergebracht bij die private instelling of een niet-bekostigd ‘Academie voor Professionele Beroepsopleidingen – APB’ (een voorstel - zie verderop).

Positie private hogescholen

- Het gaat om rechtspersonen voor hoger onderwijs, op basis van de WHW, die aanbieders zijn van formele opleidingen, en op basis daarvan zich een hogeschool mogen noemen;
- Ze bieden niet onder deze vlag non-formele opleidingen en kwalificaties aan;
- Het is toegestaan om in samenwerking met externe organisaties (rechtspersonen) onderdelen van een formele opleiding te verzorgen, met een aantal aanpassingen, met als doel te onderzoeken welke actuele leeruitkomsten van deze opleiding kunnen worden opgenomen in een nieuwe versie van het programma;
- Deze samenwerking is tijdelijk vorm te geven, met het oog op de doelstelling ervan. In het geval de private partner het aanbieden van het betreffende onderdeel wil voortzetten kan het als zelfstandige kwalificatie worden ondergebracht bij die private instelling of een niet-bekostigd ‘Academie voor Professionele Beroepsopleidingen – APB’ (een voorstel - zie verderop).

Positie private instellingen voor non-formele kwalificaties (link met NLQF)

- Er zijn instellingen die geen formele opleidingen aanbieden maar wel non-formele kwalificaties die hun status ontleen aan de koppeling via het NCP aan het NLQF; ze kunnen niet handelen onder de naam ‘hogeschool’;
- Deze kwalificaties worden niet bekostigd door de overheid;

- De status van de kwalificaties als het gaat om de borging van de kwaliteit kan worden ontleend aan een keurmerk van bepaalde organisaties, niet namens de overheid daarvoor als zodanig aangewezen;
- Deze instellingen kunnen daarnaast scholingstrajecten aanbieden zonder een koppeling aan het NLQF. Daarmee wordt er geen niveau vastgesteld en dient de status van een dergelijk traject via een specifieke procedure te worden bepaald, zelf te bepalen;
- Deze instellingen kunnen samenwerken met hogescholen, mede als het gaat om het voortzetten van het aanbieden van de 'tijdelijke eenheden' zoals beschreven bij de bekostigde en private hogescholen;
- Er zal bij de naam van een private instelling geen sprake moeten zijn van een verwijzing naar een hogeschool, om onjuist gebruik van de status daarvan te voorkomen.

Positie 'Academie voor Professionele Beroepsopleidingen (APB)'

- Het betreft speciale instellingen die als rechtspersoon nadrukkelijk acteren als partner van een bekostigde of private instelling;
- Ze kunnen in het leven worden geroepen, als uitvloeisel van de veranderingen die in dit voorstel worden aangegeven;
- Het betreft geen hogeschool;
- Door de specifieke positie en doelstelling kan er een type instelling aan worden gekoppeld, zoals 'Academie voor Professionele Beroepsopleidingen', vanwege de connectie met het aanbod aan opleidingen voor allerlei beroepen;
- Ze hebben derhalve dezelfde mogelijkheden om te handelen als de private instellingen voor non-formele kwalificaties;
- Het primaire doel is evenwel het opereren als partner voor een hogeschool, voor private activiteiten. Ze zijn het aanspreekpunt voor maatwerktrajecten, bedrijfsopleidingen en andere zaken die niet zijn te linken aan het NLQF en geen onderdelen van formele opleidingen zijn;
- Er zal bij de naam van een APB geen sprake moeten zijn van een verwijzing naar een hogeschool, om onjuist gebruik van de status daarvan te voorkomen.

Samenwerkingsverbanden

Er zal in samenhang met hetgeen hier aan de orde wordt gesteld, nadrukkelijk dienen te worden gezien hoe hogescholen kunnen samenwerken met deze 'APB's', andere instellingen, organisaties en netwerken die op een of andere wijze een bijdrage aan de doelstellingen kunnen leveren. In de huidige context kan worden geconstateerd dat er sprake is van onduidelijke situaties en constructies en het niet (kunnen) handhaven van allerlei regels die met elkaar zijn afgesproken. Het is en blijft lastig om vast te stellen wat 'het in de geest van de wet, regelingen en kaders handelen' in de praktijk betekent en hoe over allerlei 'grijze' gebieden valt te oordelen.

Naam

Het is al indirect eerder aangekaart maar er zal nadrukkelijk moeten worden gezien of verschillende instellingen nadrukkelijk vergelijkbare namen kunnen hanteren. Meeliften op een hogeschool met alle erkenningen die steunen op de betrokkenheid van de overheid moet in principe niet worden toegestaan – net als private aanbieders zonder formele opleidingen zich ook niet hogeschool (of University of Applied Sciences e.d.) mogen noemen. Een verwarrende benaming bij instellingen kan hiermee zonder meer worden vergeleken, mede omdat niet iedereen scherp kan beoordelen waaraan een 'accreditatie' wordt ontleend – want ook dat begrip is niet wettelijk beschermd.

Kortom, de overheid dient hierover afspraken te gaan maken met alle betrokken partijen. Het is dus niet alleen een kwestie van beschermen van de formele namen voor instellingen maar ook van het aanbod dat daaraan wordt ontleend. Verwijzingen in een tekst met 'ondoorzichtige connecties' zijn even verwerpelijk als het hanteren van een naam van een erkende instelling.

Bedrijfsopleidingen

Er ligt eigenlijk nog wel in dit kader een interessante casus op het bord van de overheid – en praktisch gezien van de NVAO. Het betreft de voorwaarde dat een Ad-opleiding geen kenmerken mag vertonen van een bedrijfsopleiding. De Ad is nadrukkelijk gericht op het relevant zijn voor het werkveld, passend bij allerlei situaties op de arbeidsmarkt. Maar vanwege het hebben van de Dublin Descriptoren, een set criteria waaraan een hbo-opleiding voldoet, moet een afgestudeerde

breed inzetbaar zijn binnen een beroepsprofiel. Dat wil zeggen dat de leeruitkomsten zodanig zijn ingevuld dat deze persoon aan de slag kan gaan bij elke werkgever die functies binnen dat profiel in de aanbieding heeft. Dat is breder ingestoken dan wat een enkel bedrijf in petto heeft of wat een specifieke keten met aangesloten bedrijven die zich allemaal op hetzelfde deel van de markt richten¹, in de aanbieding heeft.

Ad's zijn dus geen bedrijfsopleidingen. Dat betekent evenwel ook weer niet dat een hogeschool niet kan en mag samenwerken met bedrijven, branches, ketens en andere netwerken in het werkveld. Juist wel maar er zal helderheid dienen te zijn over de onderliggende constructies. Hierbij een paar bruikbare suggesties voor situaties die passen bij het voorstel:

- Binnen een opleiding is een minor op te nemen waarbij gebruikt wordt gemaakt van de specifieke aspecten van een bedrijf, mede om te bezien welke actuele ontwikkelingen er gaande zijn (en tevens bruikbaar voor een aanpassing van het programma);
- Binnen een opleiding kan een afstudeerrichting worden gekoppeld aan een minor, een paar keuzevakken en de afstudeeropdracht, in samenspraak met een aantal bedrijven die zich richten op bepaalde functies en werkzaamheden, ook in voorkomend geval te gebruiken voor het ontdekken van nieuwe aspecten van het beroepsprofiel;
- Er kan aanleiding zijn om op basis van de opgedane ervaringen een kwalificatie te ontwikkelen die door een private instelling of een APB via het NCP aan niveau 5 van het NLQF wordt gekoppeld, en door het werkveld wordt gefinancierd.

Het zijn dus prima mogelijkheden die zich op het snijvlak van het bekostigde en private deel van het 'speelveld' kunnen afspelen.

Bedienen van bedrijven, branches en ketens – en projecten en opdrachten

Tenslotte een kanttekening bij het feit dat een hogeschool op basis van de wet een instelling is die is '*...gericht op het verzorgen van hoger beroeps onderwijs*', met als definitie van hoger beroeps onderwijs: '*onderwijs dat is gericht op de overdracht van theoretische kennis en op de ontwikkeling van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk*'. Dat betekent, zoals in de WHW staat, voor hogescholen: '*Zij verrichten ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk. Zij verzorgen in elk geval bacheloropleidingen in het hoger beroeps onderwijs, zij verzorgen in voorkomende gevallen associate degree-opleidingen en masteropleidingen in het hoger beroeps onderwijs en zij dragen in elk geval kennis over ten behoeve van de maatschappij. Zij dragen bij aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht*'.

Voor een bekostigde hogeschool betekent dit dat er activiteiten kunnen worden ontplooid die mogelijk zijn met gebruikmaking van de formele opleidingen en wat daarbinnen zich afspeelt. De student wordt mede gefinancierd door de overheid², net als het personeel, lectoren (voor hun aanstelling) en de voorzieningen, in de meest brede zin ervan. Dat wil zeggen dat als er binnen opleidingen iets wordt gedaan met externe partijen, de kosten van de inzet vanuit de hogeschool zijn afgedekt. Aanvullende kosten komen voor rekening van die partners, ook minimaal dekkend (winst zou inhouden dat het een vorm van privatisering is, maar goed, geen zout op speciale slakken leggen...).

Voorbeelden van dit soort scenario's zijn:

- Projecten die samen met externe partijen worden uitgevoerd door studenten, met begeleiding van docenten;

¹ Ter aanvulling hierop kan worden gemeld dat de overheid bij duale opleidingen zelf ook een onderscheid aanbrengt in het vormgeven ervan, als het gaat om het mogen verzorgen van de beroepscomponent 'elders', gelet op de macrodoelmatigheid. Dat mag alleen maar als er sprake is van 'individuele' afspraken en overeenkomsten (denk aan de duale overeenkomst). Bij 'collectieve' regelingen is maximaal een derde van de opleiding toegestaan.

² Is er wel eens een student geweest die heeft gezegd dat hij of zij aandelen heeft in een opleiding, op basis van het hebben betaald van het wettelijk collegegeld? Kan zo iemand claimen dat als er ergens geld mee wordt verdiend, mede vanwege zijn of haar betrokkenheid, een deel ervan naar de studentenrekening moet worden overgemaakt? Dat zou een interessante casus zijn, maar ja, dan mag de hogeschool ook best een percentage opeisen van bijvoorbeeld een stagevergoeding, want dit gebeurt eveneens 'onder schooltijd'. Overigens komt het begrip 'stage' niet in de wet voor. Wel: 'Een onderwijseenheid kan betrekking hebben op de praktische voorbereiding op de beroepsuitoefening'. Niks over een vergoeding hiervoor, als verplichting voor de werkgever. Maar ja, in andere stukken wordt er gewoon over gesproken, als 'aanvulling' op de wet...

- Onderzoek binnen een onderwijseenheid, individueel dan wel collectief, onder aansturing van een docent;
- Specifieke stages, gericht op ontwikkelingen binnen een beroep, mede binnen een afstudeer-richting;
- Inzet van lectoren, samen met een groep studenten, voor onderzoeken en daarbij passende projecten, op verzoek van externe partijen die de eigen kosten voor hun rekening nemen alsmede de uitgaven die aanvullend op het project nodig zijn.

Er zijn meer voorbeelden te geven, ook uit te splitsen naar de varianten voltijd, deeltijd en duaal. Maar ook hierbij kan en dient te worden opgemerkt dat er initiatieven nodig zijn om dit verder te onderzoeken (mooie opdracht voor een lector...) en met voorstellen te komen.

9 Publiek-private samenwerking: okay, maar wel helder

Tot slot de opmerking dat een bekostigde instelling uiteraard zonder meer in een publiek-private samenwerking bezig mag, kan en moet zijn als helder is wat de rol daarin is. Dat zijn constructies waarbij extern geld beschikbaar is, via projecten, Erasmus+, Horizon en noem alle bronnen maar op. Er zijn Centers of Expertise en dat soort vormen van mogelijkheden om te komen tot een vorm van valorisatie en het benutten van de economische en maatschappelijke kennis en expertise.

Het zou raar zijn als de samenleving niet kan profiteren van een stelsel dat mede met publieke gelden in stand wordt gehouden. Maar het is aan de betrokken instellingen om samen met de overheid te zoeken naar transparantie constructies, met duidelijk te schetsen verantwoordelijkheden en afspraken over hoe om te gaan met de uitkomsten, tegenslagen en andere ontwikkelingen die zich kunnen voordoen.

Private instellingen kunnen en mogen ook veel meer dan bekostigde. Toch hebben ze een verantwoordelijkheid met betrekking tot het helder zijn over de constructies vanwege het feit dat ze formele opleidingen mogen verzorgen. Ook dat aanbod wordt mede in stand gehouden op basis van publieke financiering, via de NVAO binnen het hoger onderwijs. Zouden ze liever de volledige vrijheid willen hebben, dan moeten ze zich terugtrekken uit het formele systeem en bijvoorbeeld alleen maar moeten leunen op het NLQF en hun eigen keurmerken.

Kortom, voer voor discussie, binnen de koepels die ook helder willen zijn bij het aansturen van hun leden rond allerlei zaken die door de overheid als cruciaal worden gezien.