



nota

TER ondertekening

Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering

Van

Persoonsgegevens

Datum

25 oktober 2024

Referentie

45162393

Bijlagen

Intern OCW afgestemd

Reactie op het inspectierapport 'Verwarring in veelvoud'
en op de motie van het lid Paternotte inzake de WNG

Aanleiding

In de zomer van 2023 heeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) het rapport 'Verwarring in veelvoud - de juridische organisatie van instellingen voor hoger onderwijs' uitgebracht. In het rapport geeft de inspectie inzicht in de gevolgen van de soms complexe juridische organisatie van instellingen voor studenten en voor de effectiviteit van het toezicht. Hierbij treft u de aan de Kamer toegezegde beleidsreactie op dit rapport. Via deze brief geeft u tevens een reactie op de motie van het lid Paternotte (D66) waarin verzocht wordt met de inspectie te bezien of het huidige toezicht en handhavingsinstrumentarium ter bescherming van de namen en graden in het hoger onderwijs effectief is.

Geadviseerd besluit

Indien akkoord, de brief ondertekenen.

Kernpunten

Verwarring in veelvoud

- Voor de zomer van 2023 heeft de inspectie het rapport Verwarring in Veelvoud uitgebracht. Het rapport is aan de Kamer gestuurd, waarbij is toegezegd met een nadere beleidsreactie te komen.
- Voornaamste zorgpunt van de inspectie is dat instellingen in de praktijk dikwijls bestaan uit meerdere rechtspersonen en samenwerkingsverbanden, waardoor de verdeling van rechten en verantwoordelijkheden binnen instellingen diffuus kan zijn. In de reactie is opgenomen dat de organisatiestructuur niet op voorhand problematisch hoeft te zijn, maar dat wel van belang is dat voor studenten en toezicht duidelijk is wie aanspreekbaar is.
- Wat betreft de positie van studenten wordt in de beleidsreactie verwezen naar de vereisten die de wet reeds kent en de verschillen hierin tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs, naar het onderzoek naar de toegankelijkheid van meld- en klachtvoorzieningen dat dit najaar in het kader van sociale veiligheid wordt uitgevoerd (in het bekostigd onderwijs), en naar het onderzoek dat de inspectie uit zal voeren naar de informatieverplichtingen uit de wet. Tevens wordt aangegeven dat u wil bezien of het wettelijk kader ten aanzien van de organisatie van niet-bekostigd onderwijs verduidelijking behoeft.
- U kondigt in de beleidsreactie een aantal acties aan die u onderneemt in opvolging van het inspectierapport.

- Wat betreft het toezicht wordt in de beleidsreactie de aanbeveling overgenomen om te bezien of de regels rond het uitbesteden van onderwijs voor het bekostigd en niet-bekostigd onderwijs moeten worden verduidelijkt. Samen met de inspectie en partijen in het veld wordt daartoe een verdiepende verkenning gestart naar wat er voor nodig is om de regels rond uitbesteding van onderwijs te verhelderen, zodat ten minste inzichtelijk wordt wanneer sprake is van uitbesteding en welke beperkingen er gelden voor uitbesteding.
- Hiernaast wordt ingegaan op de bevoegdheid om graden te verlenen en de regels hieromtrent, ook bij overdracht van opleidingen en overnames. Er wordt verwezen naar de onlangs gewijzigde beleidsregel bevoegdheid graadverlening voor het niet-bekostigd onderwijs, waarmee is verduidelijkt hoe instellingen aan de wettelijke eisen kunnen voldoen om graden te verlenen.
- Tot slot wordt in de beleidsreactie aangegeven dat u inzet op verbetering van de registratie van rpho's. U kondigt aan nader in gesprek te gaan met betrokken partijen over de juiste en consistente registratie van instellingen, om te bezien wat de oorzaken van de inconsistenties zijn en welke aanpak het meest passend is om de registratie van rpho's te verbeteren. U geeft aan zich in samenspraak met genoemde partijen vervolgens in te zetten voor een verbetering van de registratie van rpho's in RIO.
- Over het rapport is tevens gesproken met VH, UNL, NRTO, ISO en LSVb. VH en UNL herkennen zich beperkt in de problematiek uit het rapport (die ook bij bekostigde instellingen speelt volgens de inspectie). VH en UNL gaven aan dat ongeacht de organisatiestructuur de eindverantwoordelijkheid altijd bij het CvB ligt. Studenten kunnen volgens hen terecht bij diverse loketten, verbonden aan de instelling of bij de studentenorganisaties.
- Studentenorganisaties hebben daarop met name gevraagd naar de toegankelijkheid van meld- en klachtvoorzieningen op instellingen.
- NRTO heeft aandacht gevraagd voor duidelijke informatievoorziening aan studenten (bijv. voor studenten die niet-bekostigd onderwijs volgen bij bekostigde instellingen, en het gebruik van beeldmerken door gelieerde instellingen) en voor goede definities ten behoeve van goede registraties.
- Intern is de beleidsreactie afgestemd met Wjz en mbo is geïnformeerd. Mbo gaf aan het onderwerp uitbesteding ook op de agenda te hebben. We zullen verkennen of samenwerking en samenhang daarbij mogelijk en wenselijk is.

Afstemming inspectie

- De beleidsreactie is besproken met de inspectie. In het rapport constateert de inspectie een discrepantie tussen wet en werkelijkheid waar het gaat om hoe bevoegdheden zoals bestuur en eigenaarschap zijn geregeld. De inspectie benadrukt de urgentie voor voortvarende stappen. De inspectie verzoekt om verduidelijking en herziening van het wettelijk kader op een aantal aspecten. Primair gaat het de inspectie om het wettelijk kader rondom het instellingsbegrip, en waar het onder andere gaat om de regels die gelden voor niet-bekostigde opleidingen bij bekostigde instellingen.
- Wat betreft het instellingsbegrip geeft de inspectie aan dat een instelling altijd aan één rechtspersoon gekoppeld zou moeten zijn. In de praktijk blijkt dat instellingen vaak bestaan uit meerdere rechtspersonen.

Datum
30 maart 2024

- Wat betreft het niet-bekostigde onderwijs bij bekostigde instellingen geeft de inspectie aan dat een instelling niet gelijktijdig een bekostigde instelling kan zijn en een rpho. Voor het niet-bekostigde onderwijs bij bekostigde instellingen vindt de inspectie het problematisch dat uit de WHW niet duidelijk blijkt welke instellingsbrede bepalingen hier wel of niet voor gelden.
- In de beleidsreactie wordt (vooral nog) niet voor een wetswijziging gekozen, al kan dit wel voortkomen uit de in de brief aangekondigde nadere verkenning naar het vraagstuk rondom uitbesteding van onderwijs. In deze verkenning wordt tevens meegenomen of het wettelijk kader ten aanzien van de organisatie van niet-bekostigd onderwijs verduidelijking behoeft. In de reactie is opgenomen dat de organisatiestructuur niet op voorhand problematisch hoeft te zijn, maar dat wel van belang is dat voor studenten en toezicht duidelijk is wie aanspreekbaar is. Overweging is daarnaast dat met de reactie en de daarin opgenomen toelichting op het beleid/wettelijk kader op diverse aspecten, waaronder het niet-bekostigd onderwijs bij bekostigde instellingen, en de voornemens rondom uitbesteding en registraties, er belangrijke stappen kunnen worden gezet t.a.v. de positie van studenten en het toezicht. Er is in dit stadium nog onvoldoende onderbouwing en richting om concrete voorstellen tot aanpassing van de wetgeving te kunnen doen.

Effectiviteit van handhavings- en toezichtinstrumentarium WNG

- Sinds 2017 zijn via de Wet bescherming namen en graden, in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) enkele artikelen van kracht die als doel hebben het voorkomen van misleiding van studenten en werkgevers, en het beschermen van het aanzien van het Nederlandse hogeronderwijsstelsel. Met de motie van het lid Paternotte (D66) heeft de Kamer u verzocht om de effectiviteit van het toezicht- en handhavingsinstrumentarium bij de naleving van deze artikelen 1.22, 1.23, 7.15 en 15.7 van de WHW na te gaan en te bespreken met de inspectie.
- In bijgevoegde brief gaat u in op de stand van zaken rond het toezicht en handhaving. Tevens gaat u in op de voorgenomen beleidsontwikkeling op dit vlak om toezicht en handhaving verder te versterken, te weten:
 - de mandatering tot het opleggen van bestuurlijke boetes aan de inspectie (na de vaststelling van een beleidsregel die de beslisregels voor de hoogte van boetes regelt).
 - Het repareren van een omissie, te weten het beboetbaar maken van het 'onterecht in het vooruitzicht stellen van graden', via de eerstvolgende reparatiewet.
 - De aankondiging van de voorgenomen verduidelijking van de bepaling met betrekking tot de Buitenlandse Wettelijke Regeling.
 - De aankondiging van het thema-onderzoek van de inspectie naar de informatieplicht.
- Deze passages in de brief zijn in afstemming met de inspectie opgesteld.

BIJLAGE – Managementsamenvatting uit het inspectierapport Verwarring in Veelvoud

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.

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.

Bevindingen

We zien 6 praktijken, die zijn gebaseerd op concrete situaties uit ons onderzoek.

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.

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.

Datum
30 maart 2024

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.

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.

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.

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.