

Vergaderjaar 2024–2025

36 341

Vaststelling van regels voor het Nederlands kwalificatieraamwerk voor een leven lang leren (Wet NLOF)

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2024

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. Met deze brief reageer ik zoals toegezegd op de in het inspectierapport gepresenteerde bevindingen en conclusies.¹

Hiernaast geef ik met deze brief invulling aan de motie van het lid Paternotte (D66), waarin verzocht is te bezien of het huidige toezicht- en handhavingsinstrumentarium ter bescherming van de namen en graden in het hoger onderwijs effectief is.²

1. Inspectierapport inzake de juridische organisatie van instellingen

Aanleiding voor het rapport was dat de inspectie in haar toezichtspraktijk regelmatig te maken krijgt met instellingen waarvan de juridische organisatiestructuur door een samenstelling van verschillende juridische entiteiten (rechtspersonen) niet direct duidelijk is. 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. Dit kan volgens de inspectie leiden tot een kwetsbare rechtspositie van studenten, omdat zij niet weten wie zij kunnen aanspreken. Ook beperkt het de effectiviteit van het toezicht, omdat het voor de inspectie niet eenvoudig vast te stellen is met welke juridische entiteit zij te maken heeft en wie waarop is aan te spreken.

Ik vind het waardevol dat de inspectie onderzoek heeft gedaan naar de juridische structuur van zowel de (bekostigde) hogescholen en universiteiten als de (niet bekostigde) rechtspersonen voor hoger onderwijs

¹ Kamerstukken II, 2022/23, 31 288, nr. 1055

² Kamerstukken II, 2023/24, 36 341, nr. 8

(hierna: rpho's). Het lijkt immers vaak evident bij welke onderwijsinstelling studenten studeren en van wie zij uiteindelijk hun graad ontvangen. Uit het onderzoek blijkt dat echter niet altijd even duidelijk te zijn. De inspectie constateert diverse praktijken en benoemt de voor hen belangrijkste problemen. De inspectie stelt daarbij overkoepelend dat een instelling altijd aan één rechtspersoon gekoppeld zou moeten zijn. Ik constateer, ook op basis van het rapport, dat de werkelijkheid van de organisatie van het onderwijs divers is. Dat hoeft niet op voorhand problematisch te zijn. Ik deel het punt van de inspectie dat voor studenten en toezicht wel goed duidelijk moet zijn wie aanspreekbaar is. Ook mag de organisatiestructuur nooit ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs. Dit vraagt ten eerste een kritische reflectie van instellingen zelf. Ik vind het waardevol dat de inspectie hierover ook met instellingen in gesprek is gegaan. In deze brief geef ik mijn reactie op de belangrijkste aandachtspunten die de inspectie aankaart en kondig ik enkele acties aan die ik onderneem om opvolging te geven aan de bevindingen van de inspectie.

Positie studenten

De inspectie geeft in het rapport aan dat een complexe juridische organisatiestructuur tot een kwetsbare rechtspositie van studenten kan leiden. De inspectie geeft ten eerste aan dat het voor studenten niet altijd duidelijk is welke instelling en rechtspersoon zij bij problemen kunnen aanspreken, bijvoorbeeld als instellingen samenwerken of onderwijs laten verzorgen door verbonden rechtspersonen. Dit kan zowel voor studenten bij een bekostigde instelling als bij een rpho gelden. Specifiek vraagt de inspectie aandacht voor niet-bekostigde opleidingen bij bekostigde instellingen. Het gaat hier om post-initiële masteropleidingen. Omdat de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) diverse regels stelt op instellingsniveau is volgens de inspectie niet duidelijk hoe deze zich verhouden tot het aangeboden niet-bekostigde onderwijs. Hierdoor is het volgens de inspectie voor studenten wellicht niet altijd duidelijk wat hun rechtspositie is en is niet duidelijk of waarborgen op instellingsniveau ook voor private activiteiten van de instelling gelden.

Ik beaam en onderstreep dat voor studenten helder moet zijn bij welke instelling of rpho zij een geaccrediteerde opleiding volgen en welke consequenties daaraan verbonden zijn. De WHW stelt hiervoor ook vereisten, zoals het vereiste om zodanige informatie te verschaffen dat (aspirant) studenten in staat zijn zich een oordeel te kunnen vormen over het onderwijs, inclusief informatie over de instelling en de te verwerven graden.³ Voor bekostigde instellingen gelden daarnaast regels met betrekking tot de rechtsbescherming van studenten, waaronder het hebben van een klachten- en geschillenregeling.⁴ Daarbij merk ik op dat ik uit de gesprekken met de studentenorganisaties heb begrepen dat hoewel instellingen diverse voorzieningen treffen voor hun klachtenprocedures, deze nog niet altijd goed vindbaar zijn voor studenten. Ik voer dit najaar een onderzoek uit naar de klacht- en meldvoorzieningen in het kader van sociale veiligheid. Dit onderzoek zal ook ingaan op de toegankelijkheid van deze voorzieningen. Komend voorjaar verwacht ik de uitkomsten van dit onderzoek en zal ik uw Kamer informeren over deze uitkomsten en de opvolging hiervan.

Waar het gaat om het punt van de inspectie dat duidelijk moet zijn welke regels gelden voor welke activiteiten kan ik het volgende aangeven. Rechtspersonen en instellingen die post-initiële masteropleidingen

³ Art. 7.15 WHW

⁴ Art. 7.59 WHW

verzorgen moeten voldoen aan dezelfde eisen van de WHW als de rechtspersonen voor hoger onderwijs met initiële opleidingen. De waarborgen voor studenten die bij een rpho onderwijs volgen zijn anders dan voor studenten die een bekostigde opleiding volgen. Er gelden voor rpho's bijvoorbeeld geen vereisten rond bijvoorbeeld medezeggenschap of klachtenprocedures. Bekostigde instellingen hebben, anders dan rpho's, op grond van de WHW wel medezeggenschapsorganen op centraal niveau (universiteitsraad of medezeggenschapsraad) en een verplichte raad van toezicht. De inspectie vindt het problematisch dat uit de WHW niet duidelijk blijkt welke instellingsbrede bepalingen wel of niet voor niet-bekostigd onderwijs gelden. Genoemde organen hebben een taak ten aanzien van de bekostigde instelling als geheel. In de praktijk kunnen bij instellingsbrede vraagstukken zowel bekostigde als niet-bekostigde aspecten spelen. Ik verwacht van instellingen dat zij, conform de eerder beschreven verplichtingen in de WHW, hun studenten goed informeren over de te volgen opleiding en daarbij ook duidelijkheid verschaffen of het gaat over een bekostigde of niet-bekostigde opleiding en welke consequenties dat heeft voor de student. Ik heb begrepen dat de inspectie van het onderwijs in 2025 een nader onderzoek zal doen naar de wijze waarop instellingen invulling geven aan de informatieplicht. Ik wil hiernaast bezien of het wettelijk kader ten aanzien van de organisatie van niet-bekostigd onderwijs verduidelijking behoeft.

Implicaties voor het toezicht

Naast de zorgen rondom de rechtspositie voor studenten geeft de inspectie in het rapport aan dat toezicht belemmerd wordt door de juridische organisatiestructuur van instellingen.⁵ De inspectie geeft aan dat het wettelijke begrip «instelling» onvoldoende te relateren is aan de juridische organisatie van instellingen voor hoger onderwijs en bepleit dat het instellingsbegrip in de WHW aanpassing behoeft. In de WHW hangen aan het instellingsbegrip vele rechten en verantwoordelijkheden vast. Doordat de juridische organisatie van een instelling diffuus kan zijn, is het volgens de inspectie ook niet altijd duidelijk op wie die rechten en verantwoordelijkheden rusten en wie daarop aangesproken kan worden. Ik herken de bestaande diversiteit. De organisatiestructuur hoeft evenwel niet op voorhand problematisch te zijn. Het is wel van belang is dat duidelijk is wie aangesproken zou kunnen worden.

De inspectie geeft in het rapport aan dat het voor het bevorderen van de effectiviteit van het toezicht ook wenselijk is om de regels rond uitbesteding te verhelderen, met name waar het gaat om het verzorgen van onderwijs. Het is op zichzelf mogelijk om het verzorgen van onderwijs uit te besteden. Wel gelden er voorwaarden: zo geldt voor de bevoegdheid om graden te mogen verlenen dat onderwijsaanbieders zelf de kern van het onderwijs moeten verzorgen⁶ en moeten bekostigde instellingen zich daarnaast houden aan regels over investeren met publieke middelen in private activiteiten.⁷ Ook blijft de instelling verantwoordelijk voor de kwaliteitszorg van opleidingen waarvoor de instelling graden verleent. Ik onderken evenwel dat de regels rondom uitbesteding nu verspreid vindbaar⁸ zijn. Ik neem de aanbeveling van de inspectie om te bezien of deze regels kunnen worden verduidelijkt dan ook over. Samen met de

⁵ Het toezicht van de inspectie op instellingen in het hoger onderwijs (bekostigde hogescholen en universiteiten en rpho's) richt zich op de financiële rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit en op de naleving van wettelijke voorschriften.

⁶ Zie ook de beleidsregel bevoegdheid graadverlening.

⁷ Zie ook de beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten

⁸ Bijv. in de Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs en in de Notitie «Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs»

inspectie en partijen in het veld start ik daartoe een verdiepende verkenning 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, welke beperkingen er gelden voor uitbesteding, wat uitbesteding betekent voor de verantwoordelijkheden van het bestuur en hoe hierop beter gehandhaafd kan worden. In deze verkenning wil ik tevens het vraagstuk van de organisatie van niet-bekostigd onderwijs meenemen.

Daarnaast werk ik momenteel aan een verduidelijking van de Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten. Met de beleidsregel «Investeren met publieke middelen in private activiteiten» is het voor bekostigde instellingen in mbo, hbo en wo mogelijk om onder randvoorwaarden te investeren in private activiteiten. De afgelopen jaren hebben zowel de bekostigde instellingen als instellingsaccountants aangegeven knelpunten te ervaren in de uitvoering en toepassing van de beleidsregel. Die waren onder meer gelegen in de verplichte voor- en nacalculatie en het hanteren van een integrale kostprijs.

Om te bezien of het mogelijk en wenselijk is om de beleidsregel hierop aan te passen is de landsadvocaat om advies gevraagd. Op 31 januari 2024 heb ik het advies «Investeren met publieke middelen in private activiteiten» van de landsadvocaat ontvangen.⁹ De landsadvocaat vindt de beleidsregel logisch, passend en ziet op onderdelen ruimte voor versoepeling en verduidelijking. Op basis van het advies is overlegd met UNL, de VH, de MBO Raad en met NRTTO.

Ik ben voornemens om de beleidsregel op een aantal punten aan te passen, waarmee ik tegemoet kom aan de ervaren knelpunten. Zo krijgen instellingen naar aanleiding van het advies de vrijheid om naar eigen inzicht te werken met de integrale kostprijs of met een marktconform tarief. Een integrale kostprijs behoeft verder niet meer verplicht achteraf berekend te worden, waarmee eveneens een knelpunt wordt weggenomen. Op een tweetal onderwerpen is nader onderzoek nodig. Accountants stuiten bij de uitvoering van hun controle op onduidelijkheid over het brede begrip valorisatie. Ik laat verkennen wat onder «kennisoverdracht ten behoeve van de maatschappij»¹⁰ valt: wat is nog publiek en wanneer wordt het privaat? Daarnaast laat ik, zoals eerder aangekondigd als onderdeel van de onderwijsagenda LLO verkennen of het wenselijk en mogelijk is instellingen een wettelijke opdracht voor Leven Lang Ontwikkelen te geven.¹¹ De resultaten van deze verkenningen zijn medio volgend jaar te verwachten. De besluitvorming naar aanleiding van de verkenningen zal zo nodig te zijner tijd leiden tot aanpassing van de beleidsregel. Alle betrokken partijen zijn geïnformeerd over de voorgenomen wijzigingen en over wat dit betekent voor verantwoording en controle over 2024. Een afschrift van de brief waarmee ik de bekostigde mbo-instellingen, hogescholen en universiteiten heb geïnformeerd treft u als bijlage bij deze brief aan, zoals toegezegd bij het commissiedebat mbo.¹²

Met de voormelde wijzigingen neem ik knelpunten weg in de praktijk van de bestuurlijke verantwoording en de accountantscontrole. Het is nu aan de instellingen en accountants om verantwoording en controle nog verder op orde te krijgen.

⁹ Advies Landsadvocaat inzake beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten | Rapport | Rijksoverheid.nl

¹⁰ Artikel 1.3 lid 1 respectievelijk 3 WHW.

¹¹ Kamerstukken II, 2023/24, 30 012, nr. 157

¹² TZ202412-089

De inspectie vraagt in haar rapport ook aandacht voor de bevoegdheid om graden te mogen verlenen. Een onderwijsaanbieder kan de bevoegdheid krijgen om graden te verlenen en toetreden tot het stelsel als rpho wanneer onder meer de inspectie een positief advies heeft gegeven over de financiële en bestuurlijke continuïteit van de instelling en de NVAO positief heeft besloten over de verzwaarde toets nieuwe opleiding. Deze bevoegdheid is altijd gekoppeld aan het instellingsbestuur van de rpho. Het instellingsbestuur is het orgaan dat als zodanig in de statuten van de rechtspersoon is aangewezen. Ik heb recent de beleidsregel bevoegdheid graadverlening verduidelijkt om overzichtelijker te maken hoe organisaties aan de wettelijke eisen kunnen voldoen om op basis van de WHW graden te mogen verlenen.¹³

De bevoegdheid om graden te verlenen kan op grond van de huidige wet- en regelgeving, zoals de inspectie ook terecht in het rapport constateert, niet worden overgedragen op of overgenomen worden van een andere rechtspersoon. In geval van overdracht van een door de NVAO geaccrediteerde opleiding, moet ook een aanvraag worden gedaan om de bevoegdheid tot graadverlening te verkrijgen. In dat geval geldt echter geen eis tot een positief NVAO-besluit op de verzwaarde toets nieuwe opleiding; de opleiding is in dat geval immers al geaccrediteerd. Uiteraard blijft een oordeel van de inspectie over de financiële en bestuurlijke continuïteit onverminderd van belang. De inspectie benoemt dat deze beoordeling ontbreekt wanneer een rpho in zijn geheel wordt overgenomen door een nieuwe eigenaar en wanneer geen sprake is van overdracht van opleidingen. Waar het gaat om het verkrijgen van zeggenschap in rechtspersonen via bestuurlijke relaties of eigendom gelden de algemene regels van het rechtspersonenrecht (geregeld in het Burgerlijk Wetboek). Er moeten zwaarwegende redenen zijn voor het hoger onderwijs om van het BW af te wijken en vanuit de WHW regels te gaan stellen bij overname van een andere rechtspersoon. Gelet op het feit dat de eisen met betrekking tot de kwaliteitszorg ook na overname blijven bestaan, en bovendien de mogelijkheid bestaat om – als ultimum remedium – de bevoegdheid tot graadverlening in te trekken als de continuïteit van de rechtspersoon niet langer geborgd is, heb ik nu geen zwaarwegende redenen om in afwijking van het BW hier vanuit de WHW extra regels aan te stellen.

Tot slot vraagt de inspectie aandacht voor een juiste en consistente registratie van instellingen in de overheidsregisters zoals het RIO (voorheen: CROHO), ter bevordering van het toezicht. Op zichzelf zijn de registers niet leidend voor het toezicht op de naleving van de wet anders dan de daarin opgenomen registratieverplichtingen. Uiteindelijk is van belang dat de instellingen in de praktijk voldoen aan de wet- en regelgeving. Dat neemt niet weg dat adequate registers de effectiviteit van toezicht bevorderen en van belang zijn in de informatievoorziening voor (aspirant)studenten. De inspectie geeft aan dat de meeste inconsistenties in de registers bestaan bij rpho's. Ik wil graag nader in gesprek gaan met onder meer de inspectie, DUO en de instellingen om te bezien wat de oorzaken van de inconsistenties bij rpho's zijn en welke aanpak het meest passend is om de registratie van instellingen te verbeteren. Ik zal mij in samenspraak met genoemde partijen vervolgens inzetten voor een verbetering van de registratie van opleidingen en de rpho's die deze opleidingen verzorgen in RIO.

¹³ Stcr, 2024, nr. 38293

2. Effectiviteit van het toezicht- en handavingsinstrumentarium voor bescherming namen en graden

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 geworden, 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 Paternotte¹⁴ heeft uw Kamer mij verzocht om de effectiviteit van het toezicht- en handavingsinstrumentarium voor 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.¹⁵ Ik ga in deze brief kort in op het toezicht en de handhaving van deze artikelen en informeer uw Kamer daarbij over de wijzigingen die ik ten aanzien van de bescherming van namen en graden ga doorvoeren. Mede ten behoeve van de effectiviteit van het toezicht en de invulling van de bevoegdheid, sta ik in nauw contact met de inspectie over deze bepalingen. In dit contact is al eerder geconstateerd dat er zaken zijn in de wet die verdere verduidelijking of uitwerking behoeven. Een aantal van de acties die uw Kamer in deze brief aantreft heb ik dan ook reeds in gang gezet. Met deze brief beschouw ik de motie van het lid Paternotte als afgedaan.

Toezicht- en handhaving: signaalgestuurd

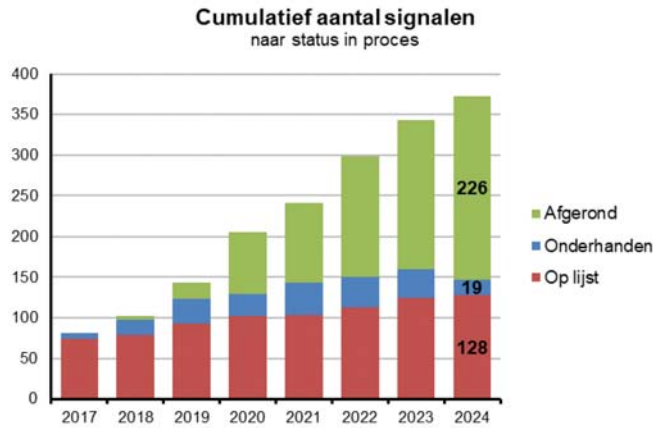
Het toezicht op de Wet bescherming namen en graden is signaalgestuurd. De inspectie heeft sinds de ingang van de wet in 2017 in totaal 373 signalen geregistreerd (peildatum 1 augustus 2024) over 299 verschillende casussen (de inspectie ontvangt regelmatig meerdere signalen over dezelfde casus). Van deze signalen is ruim de helft (60,6%) afgehandeld. De afhandelingsmogelijkheden zijn:

1. de inspectie doet een verkenning maar kan geen overtreding (meer) vaststellen;
2. de inspectie stelt een overtreding vast en na contact tussen de inspectie en de overtreder is de overtreding beëindigd; of
3. de inspectie heeft een onderzoek uitgevoerd waarvan een openbaar rapport is gepubliceerd op basis waarvan de Minister een boete kan opleggen aan de overtreder. De inspectie heeft tot 1 augustus 2024, in totaal 33 rapporten gepubliceerd.

De inspectie moet prioriteren welke signalen zij oppakt en kan op dit moment niet elk signaal onderzoeken. De prioritering van signalen vindt plaats bij de ontvangst van het signaal. De prioritering wordt daarnaast jaarlijks tegen het licht gehouden. De prioritering vindt onder andere plaats op basis van de ernst van de overtreding, de mate van misleiding van (aspirant-)studenten, het aantal signalen over dezelfde casus en de mogelijke maatschappelijke impact. Daarnaast is de inspectie met het oog op efficiëntie terughoudend met het oppakken van casuïstiek waarbij het wettelijk kader nog nadere uitwerking behoeft. De ontwikkelingen daarin schets ik verderop in deze brief.

¹⁴ Kamerstuk 36 341, nr. 8

¹⁵ De artikelen 1.22 en 1.23 van de WHW regelen onder welke voorwaarden organisaties zich «universiteit» respectievelijk «hogeschool» (inclusief vertaling van die namen) mogen noemen. Artikel 7.15 WHW regelt dat het instellingsbestuur (aspirant-)studenten adequaat moet informeren zodat zij een goede studiekeuze kunnen maken. Artikel 15.7 WHW regelt dat voor opleidingen geen graden mogen worden verleend, behalve in het geval van accreditatie door de NVAO of op grond van een buitenlandse (wettelijke) regeling. Artikelen 15.7 lid 3, 15.8 en 15.9 regelen dat bij overtreding van eerdergenoemde artikelen een bestuurlijke boete opgelegd kan worden van maximaal een geldboete van de zesde categorie uit het wetboek van strafrecht of 10% van de omzet van de betreffende onderneming.



Aard van de signalen

Ongeveer twee derde van de signalen gaat over organisaties van buiten het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs («aanbieders»). Dat betekent dat ongeveer een derde van de signalen bekostigde instellingen en niet-bekostigde rpho's betreft.

Signalen over (mogelijk) onterechte graadverlening komen het meeste voor, en hebben betrekking op «aanbieders», bekostigde instellingen en rpho's. Een meerderheid van de signalen (2/3) heeft hier (mede) betrekking op. Signalen over (mogelijke) onterecht gebruik van de namen universiteit en hogeschool komen ook regelmatig voor. Deze overtredingen worden met name geconstateerd bij aanbieders die buiten het stelsel opereren. Zo'n 20% van de signalen gaat overigens over een combinatie van (mogelijke) overtredingen.

Toezicht

De inspectie krijgt in het toezicht op deze wetsartikelen dus te maken met heel andere organisaties dan de erkende scholen en instellingen in het «normale» onderwijstoezicht. Onder deze omstandigheid werkt de inspectie aan effectief en proportioneel toezicht, met ruimte voor herstel van (kleine) fouten en vergissingen. De inspectie staat tijdens haar onderzoek in nauw contact met de (potentiële) overtreder en biedt tijdens het onderzoek handvatten voor het wegnemen van de overtreding wanneer dat mogelijk is. Wanneer dit niet gebeurt of de overtreding daar in zijn aard al aanleiding toe geeft, zoals bij onterechte graadverlening, stelt de inspectie een boeterapport op.

De wetsartikelen van de «Wet Namen en Graden» hebben een belangrijke functie om misleiding van studenten en werkgevers te voorkomen, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan het voorkomen van misleiding en borgen van het aanzien van het Nederlandse hoger onderwijs. Mijn ambitie is dan ook dat het aantal overtredingen de komende jaren gaat dalen. Daarvoor vind ik het van belang dat overtredingen sneller worden bestraft of hersteld en dat misleiding nog beter wordt tegengegaan zodat het Nederlandse hogeronderwijsstelsel haar hoge aanzien in de wereld behoudt. Om de effectiviteit van het toezicht- en handhavingsinstrumentarium te vergroten, voer ik de komende tijd een aantal verbeteringen door. Daar ga ik hieronder op in.

Op dit moment stelt de inspectie een boeterapport op, waarna ik de beslissing neem over het al dan niet opleggen van een bestuurlijke boete. Om dit proces te versnellen, mandateer ik de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan de inspectie¹⁶. Ik stel daartoe beleidsregels op die de inspectie hanteert bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete, zodat voor overtreders vooraf nog duidelijker is wat de gevolgen van een overtreding zullen zijn. Ik zal hierin uitgaan van hogere boetebedragen dan nu het geval is. De overtreding van onterechte graadverlening werd volgens de huidige lijn bijvoorbeeld bestraft met een bestuurlijke boete van € 500 per graad. Dit bedrag staat echter in geen verhouding tot de opbrengst die aanbieders lijken te behalen met dergelijke onterechte graadverlening en daarmee tot de kosten voor degene die denkt een graad te hebben verkregen. Ik ga er vanuit dat van het vooruitzicht van een hogere boete een afschrikwekkende werking uitgaat. Uiteraard blijft er ook in dit aangescherpte beleid de mogelijkheid om, gegeven de omstandigheden van het betreffende geval, een lagere boete op te leggen.

Naast het onterecht verlenen van graden, is het van belang dat ook het onterecht in het vooruitzicht stellen van graden als overtreding gaat gelden. De inspectie kan op dit moment immers pas (effectief) ingrijpen als er daadwerkelijk onterecht graden zijn verleend aan studenten door aanbieders. Een wetswijziging op dit punt is in voorbereiding en wordt meegenomen in de Reparatiewet die nu in voorbereiding is.¹⁷

Verder heeft de inspectie mij gewezen op een bepaling in de WHW die om aanscherping en verduidelijking vraagt. Het gaat om artikel 15.7 lid 1 onder c van de WHW.¹⁸ Deze bepaling maakt het mogelijk om, op voorwaarde dat voor de deelnemer duidelijk is dat geen WHW graad voor NVAO-geaccrediteerd onderwijs wordt verkregen, graden te verlenen op grond van een buitenlandse (wettelijke) regeling. Op dit moment is er onvoldoende duidelijkheid over wat als een «buitenlandse (wettelijke) regeling» kwalificeert. Ook is onvoldoende duidelijk wanneer organisaties aan de eisen over kenbaarheid ten aanzien van deze zogenoemde «niet-WHW-graad» voldoen. Dit belemmert effectieve handhaving van deze bepaling. Ik ben voornemens een wijziging van deze bepaling via een wetswijziging aan u voor te leggen zodat studenten beter beschermd kunnen worden tegen praktijken die ongewenst zijn.

Ten aanzien van de voorlichting door instellingen (artikel 7.15 WHW) blijkt dat elke instelling de voorlichting aan studenten en toekomstige studenten op een eigen manier vormgeeft. Het wettelijk kader biedt op dit punt interpretatieruimte. Hierdoor is het beoordelen van de informatievoorziening bewerkelijk. Het oordeel van de inspectie betreft een samenspel van elementen en is contextafhankelijk. Ook voor instellingen blijkt het soms ingewikkeld en tijdrovend om hun informatievoorziening te verbeteren. Daarmee staat de handhaafbaarheid van de wettelijke bepaling onder druk. Zoals ik al aangaf in reactie op het rapport Verwarring in Veelvoud voert de inspectie in 2025 een themaonderzoek uit naar voorlichting door instellingen voor hoger onderwijs. Indien nodig en

¹⁶ Het organisatie- en mandaatbesluit van het Ministerie van OCW is reeds gewijzigd. De inspectie zal de afhandeling van de bestuurlijke boetes voor zowel de WEB, de WHW als de wet NLQF in mandaat overnemen.

¹⁷ Overheid.nl | Consultatie Reparatiewet OCW 20## II (internetconsultatie.nl)

¹⁸ «de graad wordt verleend op grond van een buitenlandse wettelijke regeling en zowel bij het aantrekken van studenten als bij de graadverlening kenbaar is gemaakt tot welke graad de opleiding leidt en op grond van welke buitenlandse regeling de graad wordt verleend»

mogelijk, zal ik op basis van de opbrengsten van dit onderzoek maatregelen nemen.

De inspectie en ik zullen beide de overheidscommunicatie over de WNG bezien en waar nodig verbeteren. Zo kunnen we studenten en werkgevers informeren, maar ook (potentiële) aanbieders behoeden voor fouten.

Tot slot, wanneer de Wet NLQF in werking treedt (op 1 januari 2025), zal het verboden zijn om een onjuiste NLQF (of EQF) niveau-aanduiding op waardedocumenten of andere documenten met gegevens over de training op te nemen. De NLQF (of EQF) niveaus zijn op dit moment nog verre van gemeengoed. Veel aanbieders van cursussen gebruiken op dit moment nog bijvoorbeeld de niet afzonderlijk beschermde aanduiding «hbo-niveau» voor een cursus. Ik ben van plan om enige tijd na de inwerkingtreding van de wet NLQF na te gaan op welke manier de niveau-aanduiding van non-formeel onderwijs in de praktijk plaatsvindt en of dit een wenselijke praktijk is. Afhankelijk daarvan zal ik bezien of, en zo ja welke, beleidsontwikkeling plaats moet vinden.

3. Afsluitend

Met het rapport Verwarring in Veelvoud heeft de inspectie inzicht gegeven in de diversiteit van organisatie structuren in het hoger onderwijs en de aandachtspunten die daar uit voortvloeien voor de positie van studenten en voor het toezicht. Ik onderstreep nogmaals dat helder moet zijn wie studenten en toezichthouder kunnen aanspreken bij vragen, klachten, signalen of bevindingen.

Dat uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan de Wet namen en graden. In deze brief heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van het toezicht- en handavingsinstrumentarium en mijn voorgenomen beleidsontwikkeling.

Ik verwacht van instellingen dat zij zelf ook kritisch naar hun eigen organisatie kijken en hierop reflecteren. Daarnaast heb ik aangegeven een verdiepingsslag te zullen maken ten aanzien van de meld- en klachtprocedures en de uitbesteding van onderwijs. Ook wil ik mij inzetten voor een verbetering van de registratie van instellingen die opleidingen verzorgen, in het bijzonder de rpho's.

De inspectie zal daarnaast nader onderzoek doen naar de invulling van de informatieplicht van instellingen aan (aspirant-)studenten. Ik verwacht dat deze vervolgstappen zullen zorgen voor nadere verduidelijking van (vraagstukken met betrekking tot) de wet- en regelgeving en inzicht zullen geven in eventuele benodigde vervolgstappen, wettelijk of anderszins, die nodig zijn om de rechtspositie van studenten, goed toezicht en goede kwaliteit van het onderwijs te blijven borgen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins