



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

ONDERZOEKSKADER 2024

VOOR HET TOEZICHT OP HET HOGER ONDERWIJS

September 2024

INHOUD

1	Over dit kader 3
1.1	Basis voor ons toezicht 3
1.2	Werking en evaluatie 3
2	Visie, missie, rolverdeling en taken 4
2.1	Visie – kernfuncties van het onderwijs 4
2.2	Missie – effectief toezicht voor beter onderwijs 4
2.3	Interne kwaliteitsborging in het hoger onderwijs 4
2.4	Externe borging in het hoger onderwijs 5
2.5	Het toezicht door de inspectie 7
3	Uitgangspunten 8
3.1	Het lerend vermogen van instellingen en het stelsel als geheel bevorderen 8
3.2	Naleving als voorwaarde voor onderwijskwaliteit 8
3.3	Het bestuur is aanspreekbaar als (eind)verantwoordelijke 8
3.4	Maatwerk en proportionaliteit 9
4	Werkwijze 10
4.1	Interventies 10
4.2	Toezicht op het stelsel van hoger onderwijs 12
4.3	Toezicht op naleving door individuele instellingen 14
4.4	Toezicht op bescherming van namen en graden 16
4.5	Toezicht op financieel beheer 17
4.6	Overige taken 19
BIJLAGE 1 Wettelijk kader 21	
BIJLAGE 2 Gebruikte afkortingen 22	
Colofon 23	

1 Over dit kader

1.1 Basis voor ons toezicht

In het belang van ruim 4 miljoen leerlingen en studenten houdt de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) toezicht op het onderwijs in Nederland. Want elke leerling en iedere student heeft recht op goed onderwijs. Daarom houden wij toezicht op wat er goed gaat, wat er beter kan en wat er beter móet. Van de kinderopvang tot en met het hoger onderwijs; van de allerkleinsten tot de afgestudeerden.

In dit onderzoekskader beschrijven we hoe het toezicht op het hoger onderwijs is ingericht. Wie heeft welke taak? Hoe voert de inspectie haar toezicht uit? Het onderzoekskader is bedoeld voor iedereen die met ons toezicht te maken heeft. Het beschrijft onze visie, missie en uitgangspunten voor het toezicht en de manier waarop we werken.

Het toezicht door de inspectie is gegrond op artikel 3 van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT). Op grond van artikel 13 van de WOT is de inspectie verplicht om haar werkwijze vast te leggen in een onderzoekskader. Dit onderzoekskader is afgestemd met de Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO), de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO), de Vereniging Hogescholen, de Universiteiten van Nederland, de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding, het Interstedelijk Studenten Overleg en de Landelijke Studentenvakbond.

1.2 Werking en evaluatie

Dit onderzoekskader is vastgesteld op [...]. Het is gepubliceerd op de website van de inspectie en op wetten.overheid.nl.

Periodiek evalueren we de werking en de effecten van het onderzoekskader. Ervaringen met dit onderzoekskader en ontwikkelingen bij instellingen voor hoger onderwijs, in het stelsel van hoger onderwijs, het accreditatiestelsel, de wetgeving en/of het beleid, kunnen leiden tot bijstelling van (delen van) het onderzoekskader.

2 Visie, missie, rolverdeling en taken

Bij het toezicht op het hoger onderwijs werkt de inspectie vanuit haar organisatiebrede visie en missie. Van daaruit hebben we oog voor de onderscheiden rollen in het hoger onderwijs en vervullen we onze eigen taak.

2.1 Visie: kernfuncties van het onderwijs

Onderwijs vervult een belangrijke taak in de samenleving. Het begeleidt studenten naar vervolgonderwijs of werk, als werknemer of ondernemer. Ook moet het onderwijs ervoor zorgen dat kinderen en jongvolwassenen leren hoe zij als burger volwaardig deel kunnen uitmaken van de samenleving. Om elke student daadwerkelijk in staat te stellen om te werken en mee te doen, geeft het onderwijs de benodigde kennis en vaardigheden mee. Het is immers aan het onderwijs om de talenten van álle studenten tot bloei te laten komen. Anders gezegd: het leren (kwalificatie), de vaardigheden aanleren om mee te doen en bij te dragen aan de samenleving (socialisatie), en de weg vrijmaken naar vervolgonderwijs en arbeidsmarkt (allocatie, waaronder selectie en gelijke kansen), zijn de kernfuncties van het Nederlandse onderwijs.

In ons toezicht redeneren we vanuit het publieke belang van goed onderwijs en een goed functionerend stelsel. Belangrijke elementen daarin zijn voor ons de belangen van studenten, de kwaliteit en continuïteit van het stelsel en de rechtmatige besteding van publieke middelen.

2.2 Missie: effectief toezicht voor beter onderwijs

Iedereen heeft recht op onderwijs van voldoende kwaliteit. Elke dag zetten docenten, besturen en andere professionals zich met dit doel in voor hun studenten. Al deze inspanningen dragen bij aan de werking en daarmee de kwaliteit van het onderwijsstelsel, om zo een goede onderwijsloopbaan voor alle studenten te realiseren. Onze missie – effectief toezicht voor beter onderwijs – sluit daarop aan. We richten ons daarbij op de werking van het stelsel als geheel en op afzonderlijke besturen, instellingen en opleidingen.

2.3 Interne kwaliteitsborging in het hoger onderwijs

Het hoger onderwijs levert een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van jonge mensen. Ook is het een motor voor innovatie en is het economisch van groot belang. Besturen van instellingen voor hoger onderwijs zijn verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit en de continuïteit van hun organisatie, de rechtmatige en doelmatige besteding van hun middelen, de keuze van het opleidingsaanbod en de kwaliteit van het onderwijs en de getuigschriften.

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) bevat voorschriften voor de kwaliteitsborging van het hoger onderwijs. Voor door de overheid bekostigde instellingen voor hoger onderwijs bevat de WHW ook voorschriften over onder andere de bestuurlijke inrichting, medezeggenschap en het

interne toezicht. Van oudsher bieden de WHW en het landelijk beleid in het hoger onderwijs veel ruimte aan instellingen voor hoger onderwijs, zodat besturen en medewerkers hun opdracht zo goed mogelijk kunnen invullen, op een manier die past bij hun profilering en studenten. Deze ruimte betekent ook dat instellingen voor hoger onderwijs binnen het stelsel van hoger onderwijs een grote verantwoordelijkheid dragen.

Bekostigde instellingen voor hoger onderwijs hebben een systeem van interne kwaliteitszorg en inspraak en investeren in kwaliteitscultuur om die verantwoordelijkheid op een goede manier in te vullen. Ze verantwoorden zich publiek en naar het externe toezicht over de keuzes die ze maken, onder andere in hun jaarverslag. Het interne toezicht door de raad van toezicht en inspraak via onder andere medezeggenschap zorgen er samen met het bestuur voor dat de instelling voor hoger onderwijs op koers blijft voor het realiseren van haar eigen doelen én van haar maatschappelijke opdracht. Bij alle instellingen voor hoger onderwijs waarborgen examencommissies de kwaliteit van de tentamens en examens en reiken zij, onder verantwoordelijkheid van het bestuur, de getuigschriften uit.

2.4 Externe borging in het hoger onderwijs

Er zijn 3 partijen die, in gezamenlijkheid en afstemming, vorm geven aan de externe borging van de rechtmatigheid, kwaliteit en doelmatigheid in het hoger onderwijs: de inspectie, de NVAO en de CDHO.¹

De inspectie, de NVAO en de CDHO beoordelen het hoger onderwijs elk vanuit hun eigen wettelijke rol. De inspectie ziet toe op de naleving van (onderwijs)wet- en regelgeving door aspirant- en bestaande instellingen voor hoger onderwijs en de rechtmatige en doelmatige besteding van de bekostiging en de kwaliteit van het stelsel van hoger onderwijs als geheel (inclusief het accreditatiestelsel). De NVAO accrediteert opleidingen, toetst nieuwe opleidingen en toetst de kwaliteitszorg van instellingen voor hoger onderwijs. De CDHO adviseert over de macrodoelmatigheid van het door de overheid bekostigde (nieuwe) opleidingsaanbod. Over hun bevindingen en adviezen rapporteren de inspectie, NVAO en CDHO zowel op het niveau van individuele instellingen voor hoger onderwijs als het stelsel als geheel.

De inspectie heeft met de NVAO en de CDHO een samenwerkingsprotocol opgesteld.² Het doel van de samenwerking is het realiseren van een effectief en samenhangend stelsel van externe borging in het hoger onderwijs. Bij een onderzoek door de inspectie en/of de NVAO volgen beide bijvoorbeeld wel eigen procedures voor onderzoek en rapportage, maar informeren zij elkaar tussentijds waar nodig over de voortgang en conceptbevindingen. Op de volgende pagina staat de samenwerking in een infographic uitgelegd.

¹ De externe kwaliteitsborging van het bekostigd onderzoek vindt plaats door zelfregulering. Instellingen laten visitaties uitvoeren aan de hand van het Strategy Evaluation Protocol (universiteiten) of het Brancheprotocol Kwaliteitszorg Onderzoek (hogescholen).

² <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/hoger-onderwijs/documenten/publicaties/2018/09/24/samenwerkingsprotocol-inspectie-van-het-onderwijs-nva0-en-cdho>



De uitkomsten van samenwerking



Naast de inspectie, NVAO en CDHO spelen ook accountants een rol in de externe borging van het hoger onderwijs. Een instelling voor hoger onderwijs moet haar studenten in de gelegenheid stellen hun studie daar te doorlopen en af te ronden. Hiervoor is de continuïteit van de instelling van essentieel belang. Instellingen voor hoger onderwijs hebben daarom de plicht een jaarverslag (met jaarrekening) op te stellen. Bekostigde instellingen voor hoger onderwijs zijn verplicht deze door een externe accountant te laten controleren en vervolgens toe te sturen aan het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO). De jaarlijkse accountantscontrole is een belangrijke randvoorwaarde voor het waarborgen van de continuïteit.

2.5 Het toezicht door de inspectie

2.5.1 Taken van de inspectie

De grondslag voor het toezicht door de inspectie ligt, zoals gezegd, in artikel 3 van de WOT. Uit artikel 12a van de WOT valt vervolgens af te leiden dat er voor het toezicht op het hoger onderwijs 3 hoofdtaken zijn:

1. de inspectie bevordert en onderzoekt de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het stelsel van hoger onderwijs (inclusief het accreditatiestelsel);³
2. de inspectie ziet toe op en onderzoekt de naleving van wettelijke voorschriften voor het hoger onderwijs;⁴
3. de inspectie ziet toe op en bevordert de financiële rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit van bekostigde instellingen voor hoger onderwijs.⁵

2.5.2 Reikwijdte van het inspectietoezicht op het hoger onderwijs

Onder het toezicht van de inspectie vallen:

- alle instellingen voor hoger onderwijs;⁶
- het stelsel van hoger onderwijs als geheel;
- het accreditatiestelsel binnen het stelsel van hoger onderwijs;⁷
- alle aanbieders die vallen onder de wettelijke bepalingen van de WHW.⁸

³ Artikel 3, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 1°, onderdeel b, subonderdeel 4° en onderdeel c, van de WOT.

⁴ Artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de WOT.

⁵ Artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van de WOT.

⁶ Een instelling voor hoger onderwijs, zoals bedoeld in artikel 1.1, onderdeel g, van de WHW: "een bekostigde instelling, opgenomen in de bijlage van deze wet onder a tot en met i of een rechtspersoon voor hoger onderwijs, tenzij uit deze wet het tegendeel blijkt".

⁷ Voor het toezicht op het accreditatiestelsel gebruikt de inspectie een afzonderlijk [onderzoekskader](#).

⁸ Artikel 15o van de WOT.

3 **Uitgangspunten**

Met haar toezicht wil de inspectie bijdragen aan beter onderwijs – zo stellen we in onze missie. De manier waarop we daaraan willen bijdragen, verwoorden we hieronder in 4 uitgangspunten.

3.1 Het lerend vermogen van instellingen en het stelsel als geheel bevorderen
Een van onze taken is de kwaliteit van het stelsel van hoger onderwijs als geheel te onderzoeken en te bevorderen. Onder de kwaliteit van het stelsel verstaan we de mate waarin alle betrokkenen – docenten en studenten, bestuurders, koepels en beleidsmakers – erin slagen om de kernfuncties van het onderwijs te realiseren: kwalificatie, socialisatie en allocatie. Met ons toezicht willen we het lerend vermogen van het stelsel als geheel, en van daaruit ook van individuele instellingen voor hoger onderwijs, bevorderen.

3.2 Naleving als voorwaarde voor onderwijskwaliteit
De voorschriften in de WHW stellen kaders waarbinnen instellingen voor hoger onderwijs hun onderwijskwaliteit hebben te realiseren.⁹ De wet regelt onder andere de rechtsbescherming van studenten, bekostiging, toelatingseisen en waarborgen voor het getuigschrift. De wet zorgt ook op onderdelen voor een gelijk speelveld voor alle instellingen voor hoger onderwijs.

Het toezicht van de inspectie moet eraan bijdragen dat instellingen voor hoger onderwijs de wet naleven, met als doel dat instellingen voor hoger onderwijs zelf de onderwijskwaliteit borgen en elke student een diploma van waarde ontvangt. Ons toezicht is voor een belangrijk deel gericht op inzicht en preventie en richt zich pas in laatste instantie op handhaving. Daar waar de wet onvoldoende duidelijkheid of een open norm biedt, sluiten we in onze onderzoeken waar mogelijk aan bij breed aanvaarde kaders en normen in het veld.¹⁰

3.3 Het bestuur is aanspreekbaar als (eind)verantwoordelijke
Het bestuur van een bekostigde instelling voor hoger onderwijs is volgens de WHW (tenzij anders bepaald) het college van bestuur (artikel 1.1, onderdeel j). Het college van bestuur heeft als taak het bestuur en beheer van de hogeschool of universiteit. Het draagt eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs en onderzoek. Daarnaast geeft de WHW ook de raad van toezicht een belangrijke rol in de instelling voor hoger onderwijs. De raad van toezicht houdt toezicht op de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden door het college van bestuur en staat dit college met raad ter zijde. Vanuit zijn eindverantwoordelijkheid is het college van bestuur het eerste aanspreekpunt voor de inspectie. Bij rechtspersonen voor hoger onderwijs – dat zijn private instellingen

⁹ Wat in het hoger onderwijs geldt als onderwijskwaliteit, staat beschreven in het accreditatiekader van de NVAO.

¹⁰ Hierbij valt te denken aan kaders die bedoeld zijn als zelfregulering. Instellingen hebben altijd de ruimte om te laten zien dat zij op een andere manier de achterliggende doelen weten te bereiken.

voor hoger onderwijs die geen bekostiging door de overheid ontvangen – volgt uit de statuten wie het instellingsbestuur vormt en daarmee het eerste aanspreekpunt is.¹¹

3.4

Maatwerk en proportionaliteit

Instellingen voor hoger onderwijs, besturen en opleidingen verschillen van elkaar. Wij sluiten met ons toezicht aan op die verschillen. De intensiteit van het toezicht is proportioneel, onder andere in relatie tot de kwaliteit van het bestuur, de al (voor)genomen maatregelen, het lerend vermogen van de instelling voor hoger onderwijs en de ernst van de problematiek. Datzelfde geldt voor de aanpak van stelselproblemen: we kiezen onderwerpen en interventies op basis van analyses van wat er speelt. Daarnaast is de uitvoering van ons onderzoek op maat, rekening houdend met de kenmerken van het bestuur en de opleidingen. Zo komen we zo effectief mogelijk tot een deugdelijk oordeel, voorkomen we onnodige toezichtlast en besteden we onze capaciteit aan problemen die het meest knellen.

¹¹ Artikel 1.1, onderdeel j, van de WHW. Rechtspersonen voor hoger onderwijs zijn niet verplicht een raad van toezicht te hebben.

4 Werkwijze

4.1 Interventies

Effectief toezicht vraagt om bewuste keuzes in onze interventies. Daarbij houden we rekening met de omvang en de ernst van de niet-naleving. Als er sprake is van brede niet-naleving, dan is een interventie binnen het stelsel van hoger onderwijs mogelijk effectiever dan een interventie bij afzonderlijke instellingen voor hoger onderwijs. Maar ook: als we niet passend ingrijpen bij het moedwillig niet naleven van de wet door individuele instellingen voor hoger onderwijs, dan ondermijnen we het gezag van de wet en dragen we bij aan een ongelijk speelveld. Hieronder beschrijven we het proces waarin we tot die keuzes komen en het instrument dat we daarbij gebruiken.

4.1.1 *Het bepalen van prioriteit in onze toezichttaken*

Elke dag bereiken ons meldingen, rapporten, nieuwsberichten, moties van Tweede Kamerleden, nieuwe onderzoeksresultaten, et cetera, die relevant zijn voor ons toezicht. Om erachter te komen of er een interventie ingezet moet worden, analyseert het signaleerteam gezamenlijk deze signalen. Enkele aspecten die we in deze analyse afwegen, zijn:

- het aantal ontvangen signalen;
- de mate van niet-naleving;
- het effect op de onderwijskwaliteit;
- het effect op (aspirant-)studenten;
- de relatie met nieuwe of onduidelijke wet- en regelgeving;
- eventuele financiële consequenties;
- het effect op stabiliteit en betrouwbaarheid van het stelsel van hoger onderwijs.

Sommige aspecten wegen in deze analyse zwaarder dan andere. Zo zijn het aantal ontvangen signalen en het effect op de onderwijskwaliteit en op (aspirant-)studenten aspecten die zwaar meewegen. Maar geen enkel afzonderlijk aspect geeft uiteindelijk de doorslag. Het gaat per casus om de weging van zoveel mogelijk aspecten in samenhang en binnen de context van de casus. Soms constateren we dat het signaal bij een andere partij (bijvoorbeeld de NVAO) hoort; we leiden het signaal dan door.

4.1.2 *Soorten interventies*

Interventies in het hoger onderwijs zijn veelal gericht op het verbeteren van het leer- en herstelvermogen van een instelling voor hoger onderwijs of het stelsel én op de naleving van wet- en regelgeving. We houden in ons toezicht rekening met de oorzaken voor niet-naleving – bij individuen, bij instellingen voor hoger onderwijs en in het stelsel als geheel. Door hier rekening mee te houden, streven we naar

duurzame gedragsverandering en verbetering. Om tot een afweging te komen over welke interventie passend is, gebruiken we een interventieschaal.¹²

Hieronder lichten we de soorten interventies op hoofdlijnen toe. In de figuur hangt de grootte van de cirkel samen met de omvang van deze interventiesoort: het grootste deel van onze interventies past binnen de eerste stappen van de interventieschaal. We doorlopen per casus niet altijd alle stappen in de schaal: in veel gevallen hebben interventies in de eerste stappen al voldoende effect, in sommige gevallen moeten we deze juist overslaan en zetten we direct ingrijpendere interventies in. Soms zetten we op een thema bij verschillende doelgroepen ook meerdere soorten interventies tegelijkertijd in.

Figuur 1 – Interventieschaal



- **Inventarisatie en verkenning:** Aan de basis staat een fase van inventarisatie en verkenning: wat is de aard en omvang van het probleem? Welke doelgroepen zijn betrokken? Wat zijn de belemmerende factoren tot naleving (gewenst gedrag)? En is er een vervolg nodig om naleving te bereiken?
- **Agenderen en voorlichten:** Deze soort interventie zetten we voornamelijk in op stelselniveau, maar kan ook onderdeel zijn van een aanpak op instellings- of opleidingsniveau. We zetten dit in als er onduidelijkheden bestaan over wet- en regelgeving, als voorlichting kan bijdragen aan naleving én er wil tot naleving en verbetering is.
- **Herstel onder eigen regie:** Wanneer herstel nodig is vanwege niet-naleving of ongewenste effecten binnen het stelsel van hoger onderwijs, geven we instellingen voor hoger onderwijs vaak zelf de ruimte om hieraan invulling te geven zonder een herstelopdracht te geven. We kiezen hiervoor als er vertrouwen is in het herstelvermogen van het stelsel of een instelling voor hoger onderwijs.
- **Herstelopdracht:** Soms is het nodig om onderzoek te doen en een instelling voor hoger onderwijs of aanbieder op basis van geconstateerde

¹² De indeling is geïnspireerd op Ayres, I. and Braithwaite, J. (1992) Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate. Oxford University Press, Oxford. p. 35.

tekortkomingen een of meerdere specifieke herstelopdracht(en) te geven. Dit doen we in situaties waarbij snelheid en/of resultaat belangrijk zijn en de instelling voor hoger onderwijs onvoldoende eigen initiatief toont.

- **Sanctie:** Als herstelopdrachten niet leiden tot herstel bij een instelling voor hoger onderwijs, of als er na een overtreding of niet-naleving geen herstel meer mogelijk is, kunnen we overgaan tot ingrijpendere interventies: het opleggen van een sanctie. We houden dan bekostiging in, schorten deze op of vorderen deze terug. We kunnen een bestuurlijke boete opleggen of de minister¹³ adviseren om verdergaande maatregelen te nemen.

4.1.3 *Kwaliteitsborging van interventies*

Om de kwaliteit van onze interventies te waarborgen, nemen we uiteenlopende maatregelen.

Een interventie is altijd maatwerk. Per casus bepalen we de precieze inzet en uitwerking, bijvoorbeeld precieze onderzoeksvragen en de gehanteerde methode. In onze onderzoeken werken we methodisch en zorgen we ervoor dat onze bevindingen zo betrouwbaar en valide mogelijk zijn: triangulatie en navolgbaarheid zijn kernelementen. Over de gehanteerde methode verantwoorden we ons in elk afzonderlijk onderzoeksrapport. Over de precieze opzet van een stelselonderzoek en de gedetailleerde uitkomsten ervan, verantwoorden we ons in een technische rapportage die we bij het onderzoeksrapport opleveren.

In de verschillende stappen van de interventieschaal zetten we per casus waar mogelijk wisselende teams in. Dit om vooringenomenheid te voorkomen. Tijdens elke stap vindt intensieve afstemming in een team plaats, om de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid te vergroten. Onderzoeksrapporten worden vóór vaststelling altijd gerefereerd door ten minste 3 personen die niet aan het onderzoek hebben deelgenomen.

In de paragrafen die nu volgen, gaan we uitgebreider in op onze afzonderlijke toezichttaken. Uit de beschrijving van de werkwijze per toezichttaak blijkt hoe we in de praktijk tot interventies komen.

4.2 **Toezicht op het stelsel van hoger onderwijs**

Toezicht op het hoger onderwijs gaat uit van het belang dat de samenleving als geheel heeft bij het hoger onderwijs: het publieke belang. De WOT geeft ons daarbinnen de taak om de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het stelsel van hoger onderwijs te onderzoeken en te bevorderen. In dat kader geven we in ons toezicht aandacht aan specifieke kansen en bedreigingen, onderdelen van of spelers binnen het stelsel van hoger onderwijs. Dit betekent dat we onderzoeken hoe het hoger onderwijs zich ontwikkelt, daarop reflecteren en wanneer zaken niet goed lopen, ook de samenleving informeren. We signaleren en agenderen op deze

¹³ Waar in de tekst sprake is van 'de minister' bedoelen we de minister van OCW.

manier kernvraagstukken in het hoger onderwijs en dragen bij aan de oplossing ervan.

Voor het stelseltoezicht identificeren we allereerst belangrijke vraagstukken in het hoger onderwijs. In de keuze welke vraagstukken we in ons stelseltoezicht zullen programmeren, wegen we net als bij onze signalenanalyse uiteenlopende aspecten mee (zie paragraaf 4.1.1). De programmering van ons stelseltoezicht loopt vervolgens via een centraal proces waarin alle directies zijn betrokken. We leggen de programmering jaarlijks vast in het Jaarwerkplan van de inspectie en nemen die op in de Informatieafspraken met het ministerie van OCW, de Vereniging Hogescholen (VH), de Universiteiten van Nederland (UNL) en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO).

Per thema in de programmering brengen we de aard, omvang en mogelijke ernst in kaart door een inventarisatie en verkenning van het vraagstuk. De inventarisatie en verkenning kunnen de vorm aannemen van een themaonderzoek, waarin we inventariseren wat de gewenste naleving is (gewenst gedrag volgens wet- en regelgeving) en wat de nalevingspraktijk is.

We gebruiken diverse onderzoeksmethoden om het probleem in kaart te brengen. Zo kunnen we gebruik maken van de analyse van bestaande kwantitatieve en kwalitatieve bronnen, zelf vragenlijsten uitzetten of verdiepende gesprekken voeren met diverse betrokkenen binnen het stelsel van hoger onderwijs.

Afhankelijk van de uitkomst van de verkenning/het themaonderzoek agenderen we het onderwerp bij verschillende betrokkenen. We kunnen ook voorlichting geven over de oorzaken van het probleem en de mogelijke oplossingen. We delen onze bevindingen in een onderzoeksrapport, dat we publiceren op onze website. Daarnaast communiceren we op diverse andere manieren. We organiseren rondetafelgesprekken, leveren bijdragen aan tijdschriftartikelen en verzorgen presentaties op conferenties. Vaak ook delen we onze bevindingen al tussentijds met relevante betrokkenen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een klankbordgroep of in bestuurlijke overleggen.

Een vaste vorm van agendering is de jaarlijkse Staat van het Onderwijs. Hierin rapporteert de inspectie over het gehele onderwijsstelsel, hoe het staat met de realisatie van de kernfuncties van het onderwijsstelsel en de maatschappelijke opgaven. Wat gaat er goed? En waar zijn knelpunten, kansen en risico's? Deze rapportagetaak van de inspectie is vastgelegd in de Grondwet (artikel 23, achtste lid) en de WOT (artikel 8, tweede lid).

Soms identificeren we in ons stelseltoezicht een of meer individuele instellingen voor hoger onderwijs die de wet- en regelgeving niet naleven. In zulke gevallen kunnen we overschakelen op nalevingstoezicht bij individuele instellingen voor hoger onderwijs.

4.3

Toezicht op naleving door individuele instellingen

Het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door instellingen voor hoger onderwijs is signaalgestuurd. Bij het beoordelen van signalen stellen we eerst prioriteiten (zie paragraaf 4.1.1). Hierbij inventariseren we tevens welke wettelijke bepalingen mogelijk niet worden nageleefd. Dit resulteert in één van de volgende acties:

- We hebben voldoende informatie om te concluderen dat er geen reden is tot verdere interventie. Het signaal is geregistreerd en wordt bewaard in het instellingsdossier. Bij een volgend signaal worden eerdere signalen meegewogen.
- We hebben onvoldoende informatie om te concluderen dat er geen reden is tot verdere interventie. Het signaal (of de meerdere signalen) vereist dan een afzonderlijke verkenning: er is een verdere analyse van het signaal nodig, omdat de eerste inschatting duidt op een mogelijk risico voor de onderwijskwaliteit, de naleving van wettelijke voorschriften, dan wel de financiële situatie.

Door middel van een zogenoemde verkenning bepalen we of een interventie door de inspectie noodzakelijk is, in welke vorm en op welke termijn. Aan de hand van wettelijke bepalingen analyseren we het signaal diepgaander. Door bijvoorbeeld het opvragen van aanvullende documenten, het spreken met de signaalgever en het analyseren van beschikbare data en documenten (zoals accreditatiebesluiten), bepalen we de ernst van het signaal. We maken een inschatting of het een incident betreft of een meer structureel probleem. Ook schatten we in of het een enkele student betreft of een bredere groep studenten en of er sprake is van een situatie die eenvoudig hersteld kan worden (bijvoorbeeld een administratieve aanpassing) of dat er meer ingrijpende acties nodig lijken.

Een verkenning kent meerdere mogelijke uitkomsten.

Instellingen voor hoger onderwijs zijn bijvoorbeeld in staat geweest om zelf het herstel in korte tijd tot stand te brengen:

- Er is geen of niet langer sprake van het niet-naleven van wettelijke voorschriften. Het eventuele herstel heeft onder eigen regie plaatsgevonden en er vindt geen verdere interventie plaats.
- Er is sprake van niet-naleving en de instelling voor hoger onderwijs heeft zelf passende acties ondernomen om de niet-naleving op korte termijn te herstellen. We maken afspraken met de instelling voor hoger onderwijs over het verloop en de evaluatie van de verbeteringen. Ook hier is sprake van herstel onder eigen regie: de instelling voor hoger onderwijs heeft zonder verdergaande interventies van de inspectie het probleem zelf opgelost.

In enkele gevallen gaat het om een ernstigere situatie:

Er is sprake van ernstige niet-naleving en/of de instelling voor hoger onderwijs neemt onvoldoende of niet-passende maatregelen voor herstel. Dit geeft onvoldoende vertrouwen in herstel onder eigen regie en we stellen een onderzoek in naar de niet-naleving. Indien de kwaliteit van het onderwijs in het geding is, informeren we ook de NVAO.

Indien we besluiten tot het instellen van een onderzoek bij een instelling voor hoger onderwijs, kondigen we dit schriftelijk aan. Een onderzoek is altijd gericht op de naleving van de WHW en daaronder hangende regelgeving. We onderzoeken die onderdelen uit de WHW die relevant zijn vanwege het signaal en/of de verkenning. In uitzonderlijke gevallen is een onaangekondigd onderzoek noodzakelijk. De verdere voorbereiding en uitvoering van het onderzoek is afhankelijk van de aard van het signaal en altijd maatwerk.

De bevindingen en oordelen van een nalevingsonderzoek bij een instelling voor hoger onderwijs leggen we vast in een rapport. Het bestuur heeft conform artikel 20, derde lid, van de WOT vóór vaststelling gelegenheid om kennis te nemen van het rapport en met de inspectie overleg te voeren over de inhoud ervan. De opmerkingen van de instelling voor hoger onderwijs verwerkt de inspectie naar eigen oordeel om het rapport vervolgens vast te stellen. Wanneer in het overleg geen overeenstemming is bereikt over door het bestuur gewenste wijzigingen van het rapport, wordt de zienswijze van het bestuur conform artikel 20, vierde lid, van de WOT in een bijlage bij het inspectierapport opgenomen. Het volledige rapport maken we, conform artikel 21, eerste lid, van de WOT in de derde week na vaststelling openbaar en publiceren we op onze website.

Wanneer we oordelen dat een instelling voor hoger onderwijs de wet- en regelgeving niet naleeft, geven we de instelling voor hoger onderwijs een herstelopdracht en bepalen we op welke termijn herstel moet plaatsvinden. De duur van de hersteltermijn is afhankelijk van de aard en urgentie van de tekortkomingen en de haalbaarheid van de gewenste verbeteringen. Voor verschillende tekortkomingen kunnen er naast elkaar verschillende termijnen gelden. Ernstige tekortkomingen dienen op zo kort mogelijke termijn te worden hersteld. In sommige gevallen kunnen we direct besluiten tot het inzetten van een sanctie (zie hieronder). In zeer uitzonderlijke gevallen constateert de inspectie dat er sprake is van wanbeheer bij een bekostigde instelling voor hoger onderwijs. In dat geval kan de minister zijn aanwijzingsbevoegdheid gebruiken om de raad van toezicht van de instelling voor hoger onderwijs tot maatregelen te verplichten (cf. artikelen 9.9a, 10.3e en 11.7a van de WHW). We betrekken dan het ministerie van OCW bij het dossier of dragen dat volledig over aan de minister, omdat deze verdergaande bevoegdheden heeft. De inspectie heeft met het ministerie van OCW hierover afspraken gemaakt in een zogeheten escalatieladder.

De uiterste hersteltermijn voor herstelopdrachten is 1 jaar, waarna de inspectie, conform artikel 11, vierde lid, van de WOT onderzoek doet naar de verbeteringen die de instelling voor hoger onderwijs heeft gerealiseerd. Als de instelling voor hoger onderwijs binnen de gestelde termijn de herstelopdracht succesvol uitvoert, leggen we dat vast in een rapport over het herstelonderzoek en sluiten we het toezichttraject af. Mocht blijken dat er uiteindelijk géén herstel plaatsvindt, leggen we dat ook vast in een rapport over het herstelonderzoek. In zulke gevallen hebben we als uiterste middel de volgende mogelijkheden.

a. Financiële sancties

Bij het niet naleven van wettelijke voorschriften door bekostigde instellingen voor hoger onderwijs, kan op grond van artikel 15.1 van de WHW de bekostiging worden ingehouden tot 15% of geheel of gedeeltelijk worden opgeschort. Verder kan de inspectie de bekostiging op grond van de afdelingen 4.2.5 tot en met 4.2.7 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) lager vaststellen, wijzigen, gedeeltelijk intrekken of terugvorderen.¹⁴

b. Intrekken rechten

De inspectie kan de minister adviseren om op grond van artikel 6.5 (bekostigde instellingen voor hoger onderwijs), respectievelijk artikel 6.10 (rechtspersonen voor hoger onderwijs) van de WHW, de instellingen voor hoger onderwijs het recht op bekostiging en/of het recht op graadverlening voor een bepaalde opleiding in te trekken. Dit gebeurt alleen in uiterste gevallen als ultimum remedium.

c. Procedure intrekken accreditatie

Een derde mogelijkheid is dat de inspectie een opleiding of instelling voor hoger onderwijs bij de NVAO en minister meldt, met het oog op de start van een procedure tot intrekking van de accreditatie of de erkenning instellingstoets kwaliteitszorg (artikelen 5.19 en 5.20 van de WHW).

Het is mogelijk dat er meerdere trajecten tegelijk lopen die inzetten op het herstel bij de instelling voor hoger onderwijs. Zo kan een instelling voor hoger onderwijs naast een herstelopdracht ook financiële sancties ontvangen van de inspectie, terwijl de minister zijn aanwijzingsbevoegdheid gebruikt. Een dergelijke stapeling van maatregelen vindt slechts in (zeer) ernstige gevallen plaats. Ook hierover heeft de inspectie met het ministerie van OCW afgesproken gemaakt in een zogeheten escalatieladder.

De hierboven beschreven werkwijze geldt voor nalevingsonderzoek dat niet de bescherming van namen en graden betreft. Voor het toezicht op de bescherming van namen en graden geldt een iets andere werkwijze, die in de paragraaf hierna uitgebreider staat beschreven.

4.4

Toezicht op bescherming van namen en graden

Om misleiding van studenten en werkgevers tegen te gaan en het aanzien van het hoger onderwijs te waarborgen, mogen organisaties niet zomaar de naam universiteit of hogeschool gebruiken en mogen niet onterecht graden worden verleend. Artikelen 1.22, 1.23 en 1.24 van de WHW regelen de voorwaarden voor het gebruik van de naam universiteit en hogeschool, artikel 15.7, eerste lid, van de WHW regelt die voor het verlenen van graden. Bij het overtreden van deze artikelen kan een bestuurlijke boete opgelegd worden, op grond van artikel 15.8 van de WHW. Uit dat artikel blijkt verder dat een instelling voor hoger onderwijs ook voor onjuiste of onvolkomen informatieverstrekking aan (aspirant-)studenten (artikel

¹⁴ De inspectie is hiertoe gemandateerd door de minister. Zie hiervoor ook de [Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen](#).

7.15 van de WHW) een bestuurlijke boete kan krijgen. Onder het toezicht op de bescherming van namen en graden vallen ook alle niet-erkende aanbieders van onderwijs (artikel 15o van de WOT).

De werkwijze bij het toezicht op de bescherming van namen en graden volgt deels dezelfde stappen als het toezicht op naleving door individuele instellingen voor hoger onderwijs.

Naar aanleiding van de signalenanalyse voert de inspectie een verkenning uit om te zien of er sprake is van een mogelijke overtreding. Bij een mogelijke overtreding van de artikelen 7.15, 1.21 en 1.22 van de WHW start de inspectie eerst een zogeheten minnelijk traject. Dit heeft tot doel de overtreder een kans te bieden de mogelijke overtreding te beëindigen. In het minnelijk traject zoekt de inspectie contact met de overtreder. Dit gebeurt in eerste instantie schriftelijk, in latere fases worden soms ook telefonisch of online gesprekken gevoerd.

Als blijkt dat er geen herstel onder eigen regie plaatsvindt, volgt een onderzoek. Bij overtredingen waarbij onterecht graden zijn verleend (artikel 15.7 van de WHW) – en herstel dus niet meer mogelijk is – gaan we direct over tot onderzoek. In het onderzoek wordt opnieuw de stand van zaken opgemaakt en de niet-naleving onderbouwd. De bevindingen en oordelen leggen we vervolgens vast in een boeterapport.¹⁵ Het bestuur heeft conform artikel 20, derde lid, van de WOT vóór vaststelling gelegenheid om kennis te nemen van het rapport en met de inspectie overleg te voeren over de inhoud ervan. De opmerkingen van de instelling voor hoger onderwijs verwerkt de inspectie naar eigen oordeel om het rapport vervolgens vast te stellen. Wanneer in het overleg geen overeenstemming is bereikt over door het bestuur gewenste wijzigingen van het rapport, wordt de zienswijze van het bestuur conform artikel 20, vierde lid, van de WOT in een bijlage bij het inspectierapport opgenomen. Het volledige rapport maken we, conform artikel 21, eerste lid, van de WOT in de derde week na vaststelling openbaar en publiceren we op onze website.

Het is uiteindelijk de minister, of de namens de minister gemandateerde, die een boete kan opleggen voor onrechtmatig gebruik van de naam universiteit of hogeschool, het onrechtmatig verlenen van graden of onjuiste of onvolkomen informatieverstrekking.

4.5 Toezicht op financieel beheer

Naast toezicht op het stelsel van hoger onderwijs en op de naleving van wet- en regelgeving is de derde hoofdtaak van de inspectie in het hoger onderwijs het toezicht op de financiële kwaliteit van bekostigde instellingen voor hoger onderwijs.

¹⁵ Een rapport als in artikel 5:48 van de Awb.

4.5.1 *Toezicht op financiële continuïteit van bekostigde instellingen*

Het doel van het toezicht op financiële continuïteit is te bewaken dat bekostigde instellingen voor hoger onderwijs beschikken over een gezonde financiële positie en een goed financieel beheer, met het oog op de waarborg van de toegankelijkheid van het onderwijs en kwaliteit van het onderwijs en onderzoek.

Besturen van bekostigde instellingen voor hoger onderwijs leveren elk jaar een jaarrekening aan bij de DUO. Daarbij leveren zij een bestuursverslag met daarin een meerjarenbegroting, voorzien van een controleverklaring van getrouwheid en rechtmatigheid door een externe accountant. Op basis van deze informatie bepaalt de inspectie van welke besturen ze de actuele en toekomstgerichte financiële kengetallen nader wil analyseren.

Indien uit deze analyse mogelijke risico's voor de continuïteit van het onderwijs naar voren komen, starten we een (voor)onderzoek naar de financiële continuïteit op bestuursniveau. Een dergelijk (voor)onderzoek kan op elk moment starten, zodra de monitoring van financiële kengetallen of signalen hier aanleiding toe geven.

Wanneer vervolgens blijkt dat de continuïteit van het onderwijs binnen afzienbare termijn in het geding is en de instelling voor hoger onderwijs onvoldoende aan de wet- en regelgeving op dit gebied voldoet, stellen we aangepast financieel toezicht in. In het bijgaande rapport vermelden we welke afspraken we met het bestuur maken, zoals welke maatregelen het bestuur gaat nemen om de financiële situatie te herstellen en op welk moment het bestuur informatie aanlevert. Het bestuur heeft conform artikel 20, derde lid, van de WOT vóór vaststelling gelegenheid om kennis te nemen van het rapport en met de inspectie overleg te voeren over de inhoud ervan. De opmerkingen van de instelling voor hoger onderwijs verwerkt de inspectie naar eigen oordeel om het rapport vervolgens vast te stellen. Wanneer in het overleg geen overeenstemming is bereikt over door het bestuur gewenste wijzigingen van het rapport, wordt de zienswijze van het bestuur conform artikel 20, vierde lid, van de WOT in een bijlage bij het inspectierapport opgenomen. Het volledige rapport maken we, conform artikel 21, eerste lid, van de WOT in de derde week na vaststelling openbaar en publiceren we op onze website.

Deze interventie is erop gericht dat de risico's of tekorten binnen afzienbare termijn zijn opgeheven. De inspectie ziet toe op de effectieve uitvoering van de maatregelen door het bestuur. Dit samenhangend geheel aan maatregelen noemen we het herstelplan. Op basis van het tijdpad van het bestuur maken we afspraken over de inrichting van het continuïteitstoezicht en de momenten waarop we ten minste rapporteren. Wanneer er redelijk perspectief is op continuïteit van het onderwijs bij voortzetting van deugdelijk financieel beleid en beheer, nemen we het besluit om het bestuur weer onder regulier basis financieel toezicht te plaatsen.

Als het bestuur niet bij machte blijkt om herstel te realiseren, dan kan verdere escalatie plaatsvinden, zoals beschreven in 4.3.

4.5.2

Toezicht op financiële rechtmatigheid en doelmatigheid van bekostigde instellingen

Het bestuur van een bekostigde instelling voor hoger onderwijs legt verantwoording af over de verwerving en besteding van rijksbekostiging. Hieronder valt ook het investeren van publieke middelen in private activiteiten.¹⁶ Dit wordt beoordeeld door een accountant die wordt aangesteld door het intern toezicht. Deze accountant moet opereren volgens de beroepsmaatstaven van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (hierna: NBA) en volgens het Onderwijsaccountantsprotocol dat de inspectie, in overleg met belanghebbenden, heeft opgesteld. Elk jaar controleert de inspectie bij een selectie van accountants of hun controle voldoet aan de regels. De aandachtspunten uit deze toezichtactiviteit bespreken we jaarlijks met de NBA en de aandachtspunten kunnen aanleiding zijn het Onderwijsaccountantsprotocol aan te passen.

Bij signalen van mogelijk onrechtmatige verkrijging of besteding van middelen voeren we onderzoek uit bij een bestuur. De uitkomsten hiervan leggen we vast in een rapport. Het bestuur heeft conform artikel 20, derde lid, van de WOT vóór vaststelling gelegenheid om kennis te nemen van het rapport en met de inspectie overleg te voeren over de inhoud ervan. De opmerkingen van de instelling voor hoger onderwijs verwerkt de inspectie naar eigen oordeel om het rapport vervolgens vast te stellen. Wanneer in het overleg geen overeenstemming is bereikt over door het bestuur gewenste wijzigingen van het rapport, wordt de zienswijze van het bestuur conform artikel 20, vierde lid, van de WOT in een bijlage bij het inspectierapport opgenomen. Het volledige rapport maken we, conform artikel 21, eerste lid, van de WOT in de derde week na vaststelling openbaar en publiceren we op onze website. Als we onrechtmatige verkrijging of besteding constateren, vindt er afhankelijk van de aard en ernst van de tekortkoming terugvordering plaats van de teveel ontvangen bekostiging of van de ten onrechte uitgegeven bekostiging.

4.6

Overige taken

In de paragrafen hierboven staan de wettelijke toezichttaken van de inspectie in het hoger onderwijs beschreven. Daarnaast heeft de inspectie nog een aantal specifieke taken, die we in deze paragraaf kort bespreken.

4.6.1

Toetreding nieuwe instellingen

Om geaccrediteerd hoger onderwijs te kunnen verzorgen in Nederland, moeten organisaties die dat wensen een rechtspersoon voor hoger onderwijs worden. Een rechtspersoon voor hoger onderwijs is een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, die van de minister de bevoegdheid heeft gekregen om graden te verlenen. In artikel 6.9 van de WHW staat kort beschreven hoe organisaties de bevoegdheid kunnen verkrijgen om graden te verlenen – en daarmee een rechtspersoon voor hoger onderwijs te worden. Een verdere uitwerking daarvan staat in de Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs. De belangrijkste voorwaarde voor toetreding is, dat een rechtspersoon voor hoger onderwijs zich houdt aan wat in de WHW is bepaald over de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens en de vooropleidingseisen. Daarnaast moeten

¹⁶ Zie hiervoor de [Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten](#).

de bestuurlijke en de financiële continuïteit van de desbetreffende rechtspersoon gewaarborgd zijn.¹⁷ In de toetredingsprocedure beoordeelt de NVAO allereerst de kwaliteit van de opleiding in een verzwaarde toets nieuwe opleiding. Vervolgens heeft de inspectie op basis van artikel 6.9, tweede lid, van de WHW, de taak om de naleving en continuïteit te beoordelen en de minister te adviseren over de toetredingsaanvraag.

4.6.2

Geaccrediteerd Nederlands hoger onderwijs in het buitenland

Instellingen voor hoger onderwijs kunnen op grond van de artikelen 1.19 en 1.19a van de WHW aan de minister toestemming vragen voor het verzorgen van geaccrediteerde opleidingen in het buitenland. De wet noemt weigeringsgronden aan de hand waarvan de minister de aanvraag van de instelling voor hoger onderwijs beoordeelt (6.11 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008). Over een aantal weigeringsgronden kan de minister advies aan de inspectie vragen – wat in de regel ook gebeurt.

¹⁷ Ook indien na toetreding incidenten voorkomen waarbij de belangen van studenten aan de orde zijn, kan de inspectie de financiële continuïteit bij rechtspersonen voor hoger onderwijs onderzoeken (cf. artikelen 6.9 en 6.10 van de WHW).

BIJLAGE 1 Wettelijk kader

Overzicht van de in dit onderzoekskader genoemde wet- en regelgeving:

Algemene wet bestuursrecht

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2024-01-01>

Wet op het onderwijstoezicht

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0013800/2023-08-01>

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2024-01-01>

Uitvoeringsbesluit WHW 2008

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0006152/2023-08-01>

Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0028402/2019-07-25>

Beleidsregel financiële sancties bekostigde instellingen

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0047690/2023-08-01>

Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0045046/2022-08-01>

Notitie 'Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs'

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0016272/2004-01-28>

BIJLAGE 2 Gebruikte afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
CDHO	Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
NBA	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
NRTO	Nederlandse Raad voor Training en Opleiding
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
UNL	Universiteiten van Nederland
VH	Vereniging Hogescholen
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WOT	Wet op het onderwijstoezicht

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | september 2024