



Toezichtskader Hoger Onderwijs, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

September 2014

UITGANGSPUNTEN VOOR HET TOEZICHT HOGER ONDERWIJS

Kern van het toezicht

De Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) beoordeelt en bevordert de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs. Daartoe behoort ook de kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel. Verder zien we toe op de financiële rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit en op de naleving van wettelijke voorschriften. Bij ernstige incidenten kunnen we een onderzoek instellen.

Complementair

Instellingen voor hoger onderwijs zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit, het naleven van de wettelijke voorschriften en de financiële rechtmatigheid en continuïteit en voor de borging daarvan. Het inspectietoezicht is complementair aan deze verantwoordelijkheid. Indien de eigen kwaliteitsborging voldoende functioneert, is geen nader inspectieonderzoek nodig.

Onafhankelijk

Wij zijn in themakeuze en oordeelsvorming onafhankelijk van zowel politiek als onderwijsveld, behoudens verzoeken om onderzoek van de Minister. De Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en de Regeling Inspectie van het onderwijs 2006 (RIO()) garanderen deze onafhankelijkheid.

Samenwerkend

De inspectie werkt nauw samen met andere actoren in het hoger onderwijs. Belangrijke samenwerkingspartner is de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO): het accreditatiestelsel met de periodieke kwaliteitsbeoordelingen neemt in de kwaliteitsborging in het hoger onderwijs immers een centrale plaats in. Daarnaast werken we waar wenselijk samen met andere toezichthouders, zoals de Inspectie Veiligheid en Justitie.

Voor belangrijke thema's in de kwaliteit van het stelsel zoeken wij steeds samenwerking met andere partijen in en rond het hoger onderwijs. Hiermee verhogen we onze effectiviteit en dragen we bij aan vermindering van de toezichtlast.

Stimuleren van verbetering kwaliteit en kwaliteitsborging

Met ons toezicht willen we verdere verbetering van de kwaliteit en kwaliteitsborging van het hoger onderwijs stimuleren. We signaleren en agenderen daartoe kernvraagstukken in het hoger onderwijs en dragen bij aan de oplossing daarvan. Daarbij zetten we verschillende toezichtinstrumenten in waaronder voorlichting en communicatie en indien nodig verdergaande instrumenten en sancties. In ons optreden stimuleren we de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen.

Proportioneel

Wij belasten de instelling niet meer dan voor het toezicht noodzakelijk is. We maken daartoe waar mogelijk gebruik van reeds beschikbare en betrouwbare informatie ('single information': instellingen leveren identieke informatie slechts éénmaal aan de overheid). We stellen bij incidenten pas onderzoek in, na contact met het bestuur en indien gebleken is dat het bestuur van de instelling de kwestie onvoldoende onder controle heeft. Ook spreiden we in het stelseltoezicht de toezichtlast over de instellingen en vermijden onnodige samenloop met ander onderzoek. We werken hierin samen met het bestuursdepartement, NVAO, Review Commissie Hoger Onderwijs en de (verenigde) instellingen.

Perspectief

Wij kiezen waar mogelijk voor het perspectief van de student en de samenleving. Bij het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften en op de kwaliteit van het stelsel spelen in de afweging van



verschillende perspectieven, de perspectieven van de studenten en van de samenleving als geheel een belangrijke rol.

Transparant

We zijn helder in onze doelen, onze wijze van beoordelen en onze werkwijze. Daartoe besteden we veel aandacht aan onze communicatie en contacten met alle betrokkenen en aan evaluaties bij instellingen van inspectieonderzoek. Op relevante onderdelen van de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) ontwikkelen we in overleg met het bestuursdepartement, en wat betreft het onderwijs op het gebied van landbouw en natuurlijke omgeving (het groenonderwijs) met het Ministerie van Economische Zaken (EZ), de NVAO en het onderwijsveld operationalisering voor de interpretatie en beoordeling van de wettelijke voorschriften. Ook willen we effecten van toezicht zichtbaar maken door middel van effectonderzoek.

WETTELIJK KADER

De taken van de inspectie in het hoger onderwijs zijn te vinden in artikel 3, tweede lid onder b, c en d, en artikel 12a van de WOT en in artikel 6.9 van de WHW. De grondslag voor het toezicht op de financiële rechtmatigheid en continuïteit ligt besloten in artikel 3, tweede lid, onder a, b en d, van de WOT, en deels in de Comptabiliteitswet 2001.

Zie voor de wetteksten bijlage 1.

Verder schrijft de WOT (artikel 13) voor dat de inspectie haar werkwijze vastlegt in een toezichtskader. Na overleg met het onderwijsveld hierover stelt de inspectie dit vast, waarbij het de goedkeuring van de Minister van OCW, c.q. die van EZ behoeft.

De inspectie wil per 1 augustus 2016 een aantal ingrijpende veranderingen in het toezicht in de toezichtkaders van alle sectoren vastleggen (). Hoewel deze veranderingen voor het toezicht hoger onderwijs – gezien de bijzondere rol van de inspectie in het hoger onderwijs – minder gevolgen zullen hebben, zal ook dit toezichtskader om die reden tot deze datum van kracht zijn. Ervaringen met dit toezichtskader kunnen dan tot bijstellingen leiden.

ONDERDELEN EN REIKWIJDTE VAN HET TOEZICHT

Onze taken in het hoger onderwijs vertalen we in de volgende onderdelen van het toezicht:

1. beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs;
2. beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel;
3. beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit bij bekostigde instellingen;
4. incidenteel onderzoek bij instellingen bij ernstige klachten of signalen;
5. advisering over toetredingsaanvragen.

Onderzoek naar de naleving van wettelijke voorschriften kan zich bij elk van deze onderdelen voordoen. Op stelselniveau gaat het niet alleen om de kwaliteit maar ook om het bevorderen van de naleving van aan de orde zijnde wettelijke voorschriften bij meerdere instellingen, dan wel binnen het accreditatiestelsel. Op instellingsniveau gaat het bij incidenten om de naleving van aan de orde zijnde wettelijke voorschriften door de desbetreffende instelling. Indien bij incidenten de kwaliteit in het geding is, kan de NVAO op verzoek van de Minister een onderzoek instellen.

Het toezicht betreft zowel onderwijs bij de bekostigde instellingen als bij de niet bekostigde rechtspersonen voor hoger onderwijs. Het financieel toezicht betreft echter alleen de bekostigde instellingen, met uitzondering van de advisering over het recht van rechtspersonen om graden te verlenen, waarvoor ook de financiële continuïteit getoetst wordt. Ook bij incidenten waarbij de belangen van studenten aan de orde zijn, kan de inspectie de financiële continuïteit bij rechtspersonen onderzoeken.

Hierna behandelen we de vijf onderdelen.

TOEZICHT OP DE KWALITEIT VAN HET STELSEL VOOR HOGER ONDERWIJS

Beoordeling en bevordering van de kwaliteit van het stelsel hoger onderwijs

Wij volgen systematisch de ontwikkelingen in de kwaliteit en de financiële staat van het hoger onderwijs. We rapporteren jaarlijks over de staat van het hoger onderwijs in het Onderwijsverslag. Wij streven daarbij naar het evenwichtig signaleren van zowel positieve als zorgelijke ontwikkelingen, bij voorkeur in een vergelijkend perspectief: trends in de tijd dan wel in internationale vergelijking.



Sectorbeelden

Verder rapporteren we jaarlijks in enkele sectorbeelden over de kwaliteit en ontwikkeling daarvan van specifieke sectoren dan wel delen daarvan. We maken gebruik van reeds beschikbare data en gesprekken met sectorbetrokkenen. Het doel daarvan is door middel van analyse en benchmarking bij te dragen aan kwaliteitsverbetering van de desbetreffende sectoren. We consulteren over de rapportage relevante actoren als NVAO, Vereniging van Hogescholen, Vereniging van Universiteiten (VSNU) en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) en eventuele andere in de desbetreffende sectoren.

Analyse van kengetallen

De prestaties van (delen van) het stelsel geven we onder andere weer aan de hand van indicatoren voor studiesucces en kwaliteit. Deze indicatoren staan vermeldt in het Onderwijsverslag van de inspectie van 2013. We baseren ons hiervoor in beginsel op landelijk beschikbare bronnen.

We werken in de informatiehuishouding en publicaties samen met andere partijen zoals het bestuursdepartement, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de NVAO, de Review Commissie HO, de instellingen en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De samenwerking is gericht op eenmalige levering, medegebruik gegevens en maximale helderheid over terminologie, definitie en betekenis van de gehanteerde indicatoren en waar mogelijk uniformering.

Bijdragen aan de oplossing van stelselvraagstukken

Daarnaast wil de inspectie bijdragen aan de oplossing van belangrijke vraagstukken in de kwaliteit van het hoger onderwijsstelsel. Dit zijn vraagstukken die zich instellingsoverstijgend, dus bij meerdere instellingen in het hoger onderwijs voordoen. Voorbeelden zijn o.a. de examencommissies, het interne toezicht door de Raden van Toezicht, de aansluiting en doorstroming vanuit het voorafgaand onderwijs.

Deze oplossingsgerichte benadering vergt in veel gevallen een meerjarige aanpak waarin gekozen kan worden voor een verkenning, onderzoek, monitoring, voorlichting, gezamenlijke discussies, etc. Hierbij zoeken we partnerschap met relevante partijen met behoud van de eigen verantwoordelijkheid. Indien de naleving van wettelijke voorschriften in het geding is, kunnen handhavende interventies bij instellingen als vervolgcacties op instellingsniveau aan de orde zijn.

Selectie van stelselvraagstukken

Wij identificeren voor het stelseltoezicht regelmatig belangrijke vraagstukken in het hoger onderwijs. Deze kunnen voortkomen uit analyses op stelselniveau, ontvangen signalen, etc. Ook stellen we periodiek prioriteiten in de handhaving van wettelijke voorschriften afhankelijk van onder andere de ernst, de mate waarin dit de kwaliteit raakt en de overtredingskans. Bij het identificeren van de vraagstukken die voor inspectietoezicht in aanmerking komen, is het van belang of het gaat om een kernvraagstuk in de kwaliteit van het hoger onderwijsstelsel. Het soort activiteiten hangt af van de reeds beschikbare kennis en reeds lopende activiteiten van andere partijen. We betrekken bij de keuze van thema's de veldorganisaties en de studentenorganisaties.

Daarnaast kan de Minister de inspectie vragen om onderzoek uit te voeren.

De selectie van thema's leggen we jaarlijks vast in het Jaarwerkplan van de inspectie en in de Informatieafspraken met het ministerie en de Vereniging Hogescholen respectievelijk de VSNU.

TOEZICHT OP DE KWALITEIT VAN HET ACCREDITIESTELSEL

Het toezicht op het accreditatiestelsel vindt plaats op grond van een afzonderlijk toezichtskader. Hierin staan de werkwijze van het toezicht en het waarderingskader, dat wil zeggen de kwaliteitstandaarden waaraan het accreditatiestelsel dient te voldoen.

Dit toezicht betreft het Nederlandse deel van het Nederlands-Vlaamse accreditatiestelsel en omvat geen toezicht op de NVAO, maar op de kwaliteit van het functioneren van het accreditatiestelsel in Nederland ().

Werkwijze periodiek onderzoek accreditatieproces

Het toezicht op het accreditatiestelsel kent twee soorten onderzoek:

- vierjaarlijks integraal onderzoek naar het functioneren van het accreditatiestelsel. Dit is voor het



eerst begin 2013 uitgevoerd. De aanpak en timing van dit periodieke onderzoek stemmen we steeds af met andere evaluaties (om deze reden kan worden afgeweken van de vierjaarscyclus), met behoud van eigen verantwoordelijkheid, teneinde overlap te voorkomen en de toezichtlast te beperken.

- tussentijds incidenteel onderzoek naar aanleiding van klachten of signalen, voor zover dit niet de bevoegdheid en werkzaamheden van de NVAO betreft.

De kwaliteitsstandaarden hebben betrekking op de informatievoorziening t.a.v. het stelsel, onafhankelijkheid van de actoren, betrouwbaarheid, validiteit, zorgvuldigheid, transparantie van de uitkomsten, de stimulerende werking, de kwaliteitsborging van het accreditatiestelsel, de wettelijke vereisten, de accreditatielasten en de dekking door het stelsel.

Het integrale onderzoek kan bestaan uit analyse van documenten, waaronder verantwoordingen en rapporten, gesprekken met NVAO en andere actoren, representatief onderzoek onder instellingen, casestudies, etc. We doen daarbij panelonderzoek niet over, en gaan bijvoorbeeld niet na of een panel wel tot een bepaalde beoordeling heeft kunnen komen. Wel gaan na hoe het onderzoek is verlopen.

Het onderzoek maakt deel uit van de informatieafpraak van het desbetreffende jaar tussen het Ministerie van OCW, de Vereniging Hogescholen en respectievelijk de VSNU en de inspectie waarin beperking van de administratieve lasten een belangrijk uitgangspunt is.

Onderzoek bij incidenten

Naast dit reguliere, periodieke onderzoek kan de inspectie op grond van ernstige signalen m.b.t. het accreditatieproces welke uitstraling hebben naar het gehele accreditatiestelsel, en na overleg met de NVAO en het ministerie, incidenteel onderzoek instellen naar de kwaliteit van een concreet onderzoek in het kader van een toets nieuwe opleiding, een accreditatie of een instellingstoets, voor zover dit niet de bevoegdheid en werkzaamheden van de NVAO betreft.

Thematisch onderzoek

De inspectie kan ook naar aanleiding van eerdere bevindingen van het toezicht het accreditatiestelsel doorlichten op bepaalde aspecten over opleidingen heen. Dit nemen we op in het jaarwerkplan.

Rapportages

Elk onderzoek naar het accreditatiestelsel sluiten we af met een rapport aan de Minister, met afschrift naar de NVAO. In dit rapport zijn onderzochte opleidingen en instellingen geanonimiseerd.

Zie voor een verdere uitwerking het Toezichtkader accreditatiestelsel hoger onderwijs ().

TOEZICHT OP FINANCIËLE RECHTMATIGHEID EN CONTINUÏTEIT

Het financiële toezicht op de bekostigde instellingen bestaat uit toezicht op de financiële rechtmatigheid en doelmatigheid en op financiële continuïteit (zie bijlage 1 voor de wettelijke grondslag). Het financieel toezicht is gericht op het bestuur van instellingen en dus niet op afzonderlijke opleidingen en faculteiten.

Toezicht op financiële rechtmatigheid en doelmatigheid

Financiële rechtmatigheid betreft het naleven van wet- en regelgeving bij:

- het verkrijgen van publieke middelen (het voldoen aan de voorwaarden voor de verkrijging van rijksbijdragen en subsidies);
- de besteding van publieke middelen (het doen van uitgaven, inclusief de naleving van regels bij besteding aan private activiteiten);
- de verantwoording over de besteding van deze publieke middelen (veelal via de jaarverslaggeving).

De instellingsaccountant controleert jaarlijks deze aspecten. Hiervoor stelt de inspectie jaarlijks in overleg met het ministerie, de accountantsorganisaties en onderwijskoepels het Onderwijscontroleprotocol OCW/EZ op. Het wordt vastgesteld door de Minister en is, naast de website van de overheid (www.wetten.nl), te vinden op de websites van de inspectie en DUO. Het protocol wordt jaarlijks via een ministeriële regeling in de Staatscourant gepubliceerd. De accountant volgt bij zijn controle de aanwijzingen in het controleprotocol. Op basis van de uitkomst geeft de accountant bij de jaarrekening van de instelling een oordeel over de getrouwheid en financiële rechtmatigheid in een 'controleverklaring'.



Daarnaast leveren instellingen bij DUO gegevens aan om de hoogte van de bekostiging te bepalen. De accountant van de instelling onderzoekt de juistheid van de gegevens en geeft daarover een oordeel af in een 'assurancerapport'. Ook hiervoor geldt het Onderwijscontroleprotocol OCW/EZ.

Uitzonderingsrapportage

Zowel bij de controle van de jaarrekening als het onderzoek van de bekostigingsgegevens is de accountant in bepaalde gevallen volgens het controleprotocol verplicht om een 'uitzonderingsrapportage' op te stellen. In samenwerking met DUO analyseren wij deze rapportage. In voorkomende gevallen kunnen wij nadere informatie van de instelling of de accountant opvragen.

Verantwoordingsinformatie

Naast de controles door de accountant beoordeelt de inspectie jaarlijks de verantwoordingsinformatie (jaarverslaggeving en bekostigingsgegevens). We werken daarbij samen met DUO. Bij vermoedens van onrechtmatigheid kunnen we een onderzoek naar financiële rechtmatigheid instellen.

Toezicht op werkzaamheden van accountants

Jaarlijks beoordelen we daarnaast in een review de kwaliteit van de werkzaamheden van een steekproef van accountantscontroles (). Indien wij constateren dat de kwaliteit van een accountantscontrole niet toereikend is, kunnen we maatregelen nemen op basis van de 'Procedure ontoereikende accountantscontrole' (). Daarbij krijgt de accountant eerst de gelegenheid om de tekortkomingen te herstellen door aanvullende werkzaamheden. Indien een herstelactie uitblijft of niet het gewenste effect sorteert, kunnen we verdere maatregelen nemen afhankelijk van de aard en de ernst van de tekortkomingen.

Bij de accountants van de hogere onderwijsinstellingen vindt ongeveer elke vier jaar een review plaats. Deze reviews kondigen we schriftelijk aan bij de onderwijsinstellingen en de desbetreffende accountants. De review vindt plaats bij het accountantskantoor. Na de afronding informeren we de instelling over de uitkomst.

Doelmatigheid

De ontvangen rijksbekostiging dient doelmatig te worden besteed. Een ernstige ondoelmatigheid vormt volgens de WHW een vorm van onrechtmatige besteding van rijksbekostiging. Wanneer er aanwijzingen zijn dat de rijksbekostiging ondoelmatig wordt besteed, kunnen we aan instellingen vragen maatregelen te nemen. De instelling dient met de getroffen maatregelen aan te tonen dat de rijksbekostiging doelmatig wordt ingezet. Het onderzoek naar doelmatige besteding kan leiden tot terugvordering van de rijksbekostiging.

Toezicht op financiële continuïteit

Het doel van het toezicht op financiële continuïteit is te bewaken dat instellingen 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.

Beoordeling financiële positie

Jaarlijks voeren we een bureauanalyse uit aan de hand van de beschikbare verantwoordingsinformatie en ontvangen signalen. Daarbij kijken we in eerste instantie naar drie kengetallen: liquiditeit, solvabiliteit II () en rentabiliteit. Op grond van deze bureauanalyse selecteren we de volgende instellingen:

1. instellingen die voor één of meer kengetallen onder de signaleringsgrenzen zitten. Deze grenzen zijn: liquiditeit: 0,5, solvabiliteit II: 0,3 en rentabiliteit, meerdere jaren onder nul, laatste twee jaren steeds < -5% of het laatst jaar < -10% ();
2. instellingen met drie kengetallen boven de signaleringwaarden, maar een opvallende dalende trend van liquiditeit en/of solvabiliteit II over meerdere jaren;
3. instellingen die een groot marktaandeel hebben ('mega-instellingen') ();
4. instellingen waarover ernstige signalen over de financiële positie ontvangen zijn. Hierbij wegen we signalen over ernstige kwaliteitsproblemen mee.

Dit betekent dat we de jaarrekening van deze instellingen eerst nader analyseren (bureauwerk). Het passeren van een signaleringswaarde is enkel een signaal waarbij we om enige toelichting vragen. Indien de instelling een plausibele verklaring hiervoor heeft, stopt onze bemoeienis. Signaleringswaarden moeten dus niet als beoordelingsnormen opgevat worden.



Nadere analyse en bestuursgesprek

Wanneer de analyse van de jaarrekening en de overige beschikbare informatie vragen oproept dan wel een aanwijzing geeft voor financiële risico's, vragen we aanvullende informatie op en voeren we indien nodig een gesprek met het bestuur. Indien er aanleiding toe is, kunnen we onderzoek doen naar de (financiële) administratie van de instelling.

Het doel van de nadere analyse en bestuursgesprek is om inzicht te krijgen in de actuele financiële positie, de mogelijke oorzaken van een verhoogd financieel risico, en in de sturing op de financiële risico's door het bestuur.

De inspectie kijkt naar twee aspecten voor het bepalen van een financieel risico:

1. financiële positie: de mate waarin de instelling in staat is om zijn exploitatie te financieren en aan zijn financiële verplichtingen te voldoen,
2. financieel beheer: de mate waarin de instelling inzicht heeft in de financiële situatie en in staat is om bij te sturen.

Na analyse van de opgevraagde documenten en eventuele gesprekken met de instelling stelt de inspectie een rapport op over de financiële risico's en de toezichtvorm die daarbij hoort. De instelling wordt in de gelegenheid gesteld een reactie te geven (hoor en wederhoor). In de vijfde week na de vaststelling van het rapport wordt het openbaar gemaakt, eventueel samen met de zienswijze.

Basistoezicht en aangepast financieel toezicht

Basistoezicht houdt in dat wij eens per jaar op basis van de bij DUO ingediende jaarrekening een analyse opstellen. Als de kengetallen daar aanleiding toe geven vragen we nadere informatie op bij het bestuur; dit is nog geen aangepast toezicht.

Afhankelijk van de uitkomsten kan het financieel basistoezicht omgezet worden in aangepast financieel toezicht. Bij veranderingen van de toezichtvorm informeren wij het bestuur hier schriftelijk over. De vorm van het financiële toezicht staat ook op onze website.

Bij aangepast financieel toezicht leggen wij vast welke maatregelen het bestuur treft voor de verbetering van de financiële positie en het financieel beheer en volgen wij de ontwikkelingen van het bestuur. We laten schriftelijk weten op welke manier en op welk moment het bestuur informatie aan de inspectie dient te verstrekken. Ook vragen we de instelling een herstelplan op te stellen. We beoordelen de haalbaarheid van dit herstelplan. Daarna beoordelen we periodiek de realisatie van de in het herstelplan opgenomen doelstellingen en passen zo nodig het toezicht aan. Gezien de taken van de Raad van Toezicht kan de inspectie in bijzondere gevallen contact opnemen met de Raad. Indien blijkt dat de Raad reeds actieve bemoeienis heeft met het probleem in kwestie en bezig is dit op te lossen, kan de inspectie hierin terughoudend zijn. Zie verder de passage hierover op p. 10/11.

Stelselrapportage

Jaarlijks stellen we van elke sector een financieel sectorbeeld op, zo ook voor het hoger onderwijs. We rapporteren over de financiële staat in het jaarlijkse Onderwijsverslag.

INCIDENTEEL ONDERZOEK BIJ INSTELLINGEN BIJ ERNSTIGE SIGNALLEN

Behandeling van signalen

De inspectie ontvangt regelmatig signalen, dat wil zeggen vragen, klachten, meldingen van klokkenluiders of andersoortige berichten over instellingen. Wij behandelen geen klachten, maar verwijzen klagers altijd naar de instelling voor de behandeling van de klacht. Wel kunnen klachten dan wel een klachtenpatroon een signaal vormen van een mogelijke tekortkoming in de kwaliteit of in de naleving van wet- en regelgeving.

Indien er sprake is van een signaal van mogelijke tekortkomingen spreken we wanneer mogelijk eerst met de signaalgever. Daarbij is het mogelijk dat we aanvullende informatie opvragen of het signaal bespreken met de instelling of, bij financiële signalen, met diens accountant. Signalen over (mogelijke) tekortkomingen kunnen ook naar voren komen in een onderzoek in het kader van het stelseltoezicht.

Een signaal van een mogelijke tekortkoming resulteert in één van de volgende acties:



- a. Er is geen reden tot verdere actie en het signaal wordt enkel geregistreerd. Hier komen we niet meer op terug.
- b. Er is geen reden tot direct optreden maar het is wel van belang het signaal te bewaren. Het signaal wordt opgenomen in het instellingsdossier. Bij een volgend signaal worden eerdere signalen meegewogen.
- c. Het signaal vergt nadere analyse en direct contact met de instelling omdat het duidt op een ernstig risico voor onderwijskwaliteit, de naleving van wettelijke voorschriften, dan wel de financiële situatie.

In het geval van c treden we in contact met het bestuur van de instelling (tenzij een onaangekondigd onderzoek wenselijk is) en vindt tegelijkertijd een analyse plaats van beschikbare data en documenten. In het geval het signaal een klacht is, treden wij niet op als de behandelaar van de klacht, maar als toezichthouder (). Hierna staan de stappen die dan kunnen volgen.

Bestuursgesprek en verkenning

Het bestuursgesprek heeft ten doel:

1. nogmaals bepalen van de aard en ernst van de kwestie en
2. bepalen van de mate waarin het bestuur de kwestie onder controle heeft.

We kunnen voorafgaand aan, dan wel volgend op het bestuursgesprek gesprekken voeren met bij de opleiding(en) betrokken functionarissen en documenten inzien. Er is bij deze verkenning nog geen sprake van een onderzoek waarover gerapporteerd wordt. Indien er aanleiding toe bestaat, is het mogelijk reeds in deze verkennende fase in contact te treden met de Raad van Toezicht.

Ad 1: Bepalen van de ernst van het signaal

Wij gaan nadrukkelijk proportioneel te werk. Dat wil zeggen dat we alleen onderzoek instellen in situaties waarin wordt vermoed dat de bestaande 'checks and balances' in en rondom de instelling tekort schieten en waarvoor geldt dat het falen van de checks en balances een zekere uitstraling kan hebben naar het stelselniveau of een grote maatschappelijke impact(). Bijvoorbeeld als er sprake is van een zekere ernst en omvang of als het gaat om een situatie waarin onvoldoende verbetering optreedt. In dergelijke gevallen kan de inspectie uit eigen beweging specifiek onderzoek verrichten onder door de Minister te stellen voorwaarden. Bij het bestuursgesprek en verkenning bepalen we daarom eerst ter plaatse de ernst van de situatie.

Ad .2: Bepalen van de mate van risicobeheersing

Om na te gaan in hoeverre de instelling het probleem onder controle heeft willen we weten of de kwaliteitsborging en zo nodig het interne toezicht daadwerkelijk heeft gefunctioneerd in relatie tot het concrete probleem bij deze opleidingen. Daarbij gelden de volgende criteria voor het 'in control' zijn:

- a. heeft de instelling de tekortkomingen al eerder waargenomen?
- b. zijn er al passende verbetermaatregelen genomen?
- c. is de instelling hierover zo nodig transparant tegenover betrokkenen, medezeggenschapsraad en publiek?

Ook kan de bestuurlijke continuïteit meegewogen worden. Als de instelling de knelpunten aantoonbaar beheerst, blijft een inspectieonderzoek achterwege. Alleen bij risico's met een grote maatschappelijke impact kan de inspectie ook in dat geval onderzoek instellen.

'In control' wil dus niet zeggen dat zich nooit incidenten voordoen, maar wel dat bij een incident de instelling dit tijdig signaleert en het adequaat aanpakt, en dat de instelling hierover duidelijk is tegenover de betrokkenen.

Meewegen van de instellingstoets

Instellingen die met succes de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) van de NVAO doorlopen hebben (dat wil zeggen zonder nadere voorwaarden) worden niet geconfronteerd met aanvullend inspectie-toezicht. Hierop wordt een uitzondering gemaakt wanneer er sprake is van zeer ernstige (financiële) risico's die het bestuur niet blijkt te beheersen.

In het geval dat een instelling geen instellingstoets heeft aangevraagd, leiden oordelen van tenminste 'voldoende' op het onderdeel 'kwaliteitszorg' bij opleidingen die de uitgebreide opleidingsbeoordeling hebben doorlopen ook daar niet tot inspectieonderzoek, eveneens tenzij er sprake is van zeer ernstige risico's die het bestuur niet blijkt te beheersen.



Uitkomsten bestuursgesprek

Het bestuursgesprek, eventueel na het leveren van nadere informatie, kan per opleiding leiden tot drie soorten vervolg, dan wel combinaties hiervan:

- a. er is – gezien de uitkomst van het voorbereidende onderzoek en/of het bestuursgesprek – geen sprake van een ernstig risico of van het niet naleven van wettelijke voorschriften en er vindt geen vervolgactie plaats.
- b. er is weliswaar sprake van een ernstig risico, maar de instelling is wat betreft de naleving zodanig ‘in control’ met betrekking tot de desbetreffende opleiding, dat de inspectie zelf geen nader onderzoek instelt. Wel dient de instelling de inspectie volgens nadere afspraken te informeren over het verloop en de evaluatie van de verbeteringen. Vanzelfsprekend dienen tekortkomingen, zeker als wettelijke voorschriften niet worden nageleefd, immers opgelost te worden. We bevestigen de afspraken schriftelijk. Indien de kwaliteit van het onderwijs in het geding is informeren we de Minister en de NVAO.
- c. er is sprake van een ernstig risico en de instelling is hierin onvoldoende ‘in control’. Indien het om naleving van wettelijke voorschriften gaat, stellen we op zo kort mogelijke termijn een nader onderzoek in en bevestigen dit schriftelijk. Indien de kwaliteit in het geding is, informeren we de Minister en de NVAO.

Voorbeelden van afwegingen om al dan niet onderzoek in te stellen.

Casus 1

In een ochtendblad verscheen het bericht dat studenten van een opleiding gefraudeerd zouden hebben bij het maken van computertoetsen voor het eindexamen. De inspectie nam telefonisch contact op met de voorzitter van het CvB. Het bleek dat het om een incident ging als gevolg van een fout in een bij de examinering gebruikt computerprogramma. Daarop stelden wij de instelling schriftelijk enige vragen omtrent de omvang van het probleem, over de genomen maatregelen en over de vraag of dit probleem zich ook elders in de instelling voor kan doen. Uit de reactie van de instelling bleek ons dat het incident alleen op voortgangstoetsen betrekking had, dat de verkregen bonuspunten waren ingetrokken en dat er voldoende maatregelen waren genomen om dit probleem verder te voorkomen. Daarmee sloten we de verkenning af zonder nader onderzoek in te stellen.

Casus 2

We ontvingen een telefoontje van de voorzitter van een CvB over een ontstane ernstige bestuurlijke situatie in zijn instelling. Aanleiding waren tekortkomingen in de examinering van een opleiding in een van de vestigingen. Er zijn vervolgens enkele gesprekken gevoerd met het bestuur en de raad van toezicht. Ook is er afstemming geweest met de NVAO en het ministerie. Het bleek ons dat het bestuur deze zaak onvoldoende onder controle had. Dit was samen met de ernst en mogelijke uitstraling van het probleem reden om verscherpt toezicht in te stellen en een onderzoek uit te voeren. Dit was gericht op de vraag of het ingediende herstelplan voldoende perspectief op verbetering bood. Nadat het onderzoek in positieve zin kon worden afgesloten, werd het verscherpte toezicht opgeheven.

Casus 3

In een periode van enkele maanden ontving de inspectie verscheidene klachten over een bepaalde instelling. De cumulatie en de ernst van de signalen waren zorgelijk. De klachten betroffen de beoordeling en de interne omgang met klachten. Tegelijk verscheen een externe audit met kritische bevindingen over een opleiding: het missen van regie en risico's ten aanzien van de beoordeling en toetsing. Ook kwamen er signalen over een mogelijk fraude met tentamens. Het bestuur had inmiddels zelf een commissie ingesteld om de klachten te behandelen en men liet direct een extern onderzoek naar de mogelijke fraude instellen. Gezien de cumulatie van signalen besloot de inspectie een onderzoek in te stellen bij drie opleidingen. Gezien de eerste bevindingen en de reeds door het bestuur zelf ondernomen acties, werd het onderzoek kort na de start ingeperkt. Over het onderzoek vond afstemming plaats met NVAO en het ministerie.

Casus 4

De inspectie ontving een signaal dat enkele tentamens zoek geraakt tussen 2 docenten van verschillende vestigingen van een instelling. In gesprekken met het bestuur en een korte verkenning bleek dat de examencommissie de tentamens ongeldig had verklaard en extra herkansingsmogelijkheden geboden. Verder zijn de desbetreffende docenten hierop aangesproken en is de administratieve organisatie aangescherpt zodat dit niet meer voor kan komen. Daarmee had het bestuur adequaat gereageerd en getoond het incident voldoende te beheersen. Op basis hiervan besloot de inspectie verder geen nader onderzoek in te stellen.



Samenwerking met de NVAO

Voor het toezicht op de instellingen werkt de inspectie in voorkomende gevallen samen met de NVAO conform het samenwerkingsprotocol tussen de NVAO en de inspectie ().

Signalen en de bespreking daarvan met het bestuur kunnen er toe leiden dat wij besluiten tot een nader onderzoek naar de naleving van de wet. Bij een vermoeden dat de kwaliteit van de opleiding in het geding is, informeren we de NVAO en het ministerie hierover. Dit vermoeden kan ontstaan op grond van het signaal dan wel tijdens het bestuursgesprek annex de verkenning (). De NVAO kan op verzoek van de Minister onderzoek naar de kwaliteit van de opleiding instellen.

Bij een onderzoek door de inspectie en/of de NVAO volgen beide de eigen procedures voor onderzoek en rapportage. Zij informeren elkaar tussentijds over voortgang en conceptbevindingen. De inspectie rapporteert aan de instelling en de NVAO aan de Minister.

Uitvoering inspectieonderzoek

Indien de inspectie besluit tot het instellen van een nader onderzoek bij een opleiding, kondigt zij dit doorgaans schriftelijk aan. In bijzondere gevallen is een onaangekondigd onderzoek mogelijk.

De verdere voorbereiding en uitvoering van het onderzoek is geheel afhankelijk van de aard van het signaal en altijd maatwerk. Voor de beoordeling van de naleving van wet- en regelgeving delen we de instelling voorafgaand aan het onderzoek mee met welk beoordelingskader de beoordeling plaatsvindt, tenzij de vereiste snelheid vanwege de ernst van de situatie dit niet toelaat.

Rapportage

De instelling ontvangt uiterlijk zes weken na het eindgesprek het conceptrapport met de beoordeling van de onderzochte onderwerpen. De instelling wordt verzocht binnen drie weken na ontvangst van het conceptrapport haar zienswijze hierop te geven, waarbij zij ook eventuele feitelijke onjuistheden kan melden (). Indien de instelling dit wenst, kan er mondeling overleg over het conceptrapport plaatsvinden.

De zienswijze wordt waar nodig verwerkt en het rapport wordt binnen een week vastgesteld, uiterlijk in de tiende week na het eindgesprek. De instelling ontvangt direct het vastgestelde rapport. In de aanbiedingsbrief verantwoorden we de wijze waarop de zienswijze op het conceptrapport is verwerkt.

Indien de instelling het niet met het rapport eens is, krijgt zij de gelegenheid om binnen vier weken na vaststelling aan te geven of zij een reactie op het rapport als bijlage bij het definitieve rapport opgenomen wenst te zien. Het volledige rapport maken wij in de vijfde week na de vaststelling openbaar en publiceren we op onze website, inclusief een eventuele bijlage met de zienswijze van de instelling tenzij de aard en omvang zich daar tegen verzet.

Verscherpt toezicht

Indien het onderzochte onderwerp als onvoldoende wordt beoordeeld, verscherpt de inspectie het toezicht. Dit bevestigen we schriftelijk. Dit houdt in dat de instelling de gelegenheid krijgt tot herstel, waarna de inspectie de verbetering onderzoekt. De duur van de hersteltijd varieert en is afhankelijk van de aard en urgentie van de tekortkomingen en de realiseerbaarheid van de gewenste verbeteringen. Voor verschillende aspecten kunnen er naast elkaar verschillende termijnen gelden.

In bijzondere situaties kunnen wij het toezicht direct naar aanleiding van het signaal en contact met het bestuur verscherpen, dus nog voor er onderzoek heeft plaatsgevonden.

Onderzoek naar verbeteringen

De opzet van het onderzoek naar de verbeteringen is afhankelijk van de aard van de geconstateerde tekortkomingen en verwachte verbeteringen. Het rapportageproces verloopt op dezelfde wijze als bij het nader onderzoek.

Bij ernstige tekorten kunnen we de instelling een plan van aanpak vragen, waar we een terugkoppeling op geven. Ook kunnen we tussentijds de voortgang van de verbeteringen nagaan.

Intern toezicht

In bijzondere gevallen, dat wil zeggen bij instellingen met problemen op meerdere plaatsen in de instelling dan wel instellingen waar een ernstig probleem langdurig blijft voortbestaan, betrekken we



ook het interne toezicht bij ons toezicht. Dit omvat enerzijds de vraag in hoeverre de instelling de wettelijke bepalingen van de WHW omtrent het interne toezicht voldoende naleeft.

Daarnaast kan de Raad van Toezicht (de interne toezichthouder) een rol spelen bij de noodzakelijke verbetering. Indien de RvT deze rol reeds op zich genomen heeft, kan dit van invloed zijn op onze interventies. Bij een Raad van Toezicht die bij een ernstig incident actief optreedt en laat blijken 'in control' te zijn, zijn wij terughoudend. We vragen de Raad dan om ons regelmatig te informeren over de voortgang van de verbeteringen.

In voorkomende gevallen kunnen we hiertoe in overleg treden met de Raad van Toezicht. Hiervan stellen wij vooraf het college van bestuur op de hoogte.

Einde verscherpt toezicht

Indien bij het onderzoek naar de verbetering blijkt dat de tekortkomingen voldoende zijn hersteld, stopt daarmee het verscherpte toezicht. Ook dit bevestigen wij schriftelijk.

Sanctietrajecten

Doorgaans vinden er in de verbeterperiode voldoende verbetering plaats. Mocht niettemin blijken dat dit niet het geval is, dan zijn er als uiterste middel de volgende sanctiemogelijkheden.

a. Financiële sancties

Bij het niet naleven van wettelijke voorschriften door bekostigde instellingen kan op grond van artikel 15.1 van de WHW de bekostiging worden ingehouden of worden opgeschort (). Verder kan de inspectie de subsidie op grond van de afdelingen 4.2.5 tot en met 4.2.7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) lager vaststellen, wijzigen, gedeeltelijk intrekken of terugvorderen (). Hiervoor geldt de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen ().

b. Intrekken rechten

De inspectie kan de Minister adviseren om op grond van art. 6.5 (bekostigde instellingen), respectievelijk art. 6.10 (rechtspersonen voor hoger onderwijs), van de WHW, de instellingen het recht op bekostiging (alleen voor bekostigde instellingen) en het recht op graadverlening voor een bepaalde opleiding in te trekken. De grond daarvoor bij bekostigd onderwijs kan zijn dat de opleiding niet langer doelmatig geacht wordt (gezien het profiel en het totale aanbod) dan wel niet langer voldoet aan de wettelijke voorschriften over de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens, de promoties, de vooropleidingseisen of de toelatingseisen. De grond voor intrekkingen van de rechten bij rechtspersonen voor hoger onderwijs kan zijn dat de continuïteit van deze rechtspersoon niet langer gewaarborgd is, dan wel dat niet wordt voldaan aan de wettelijke voorschriften bepalingen omtrent de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens en de vooropleidingseisen en het bestuur van de rechtspersoon niet de nodige inlichtingen omtrent de rechtspersoon aan de Minister verstrekt.

c. Procedure intrekken accreditatie

Zo nodig kan de inspectie een opleiding bij de Minister aanmelden met het oog op de start van de procedure intrekking accreditatie, toets nieuwe opleiding of instellingstoets kwaliteitszorg.

ADVISERING OVER TOETREDINGSAANVRAGEN

Op grond van artikel 6.9 van de WHW kunnen rechtspersonen voor hoger onderwijs onder voorwaarden toetreden tot het stelsel van erkend hoger onderwijs. Zo kunnen zij het recht verwerven om geaccrediteerde opleidingen te verzorgen en graden te verlenen. Belangrijkste voorwaarden zijn kwaliteitseisen, financiële continuïteit van de instelling en naleving van de bepalingen van de WHW die op haar van toepassing zijn ().

Bij een aanvraag beoordeelt eerst de NVAO op verzoek van de Minister de kwaliteit van de betreffende opleiding(en) en adviseert op basis daarvan de Minister.

Vervolgens onderzoekt de inspectie op verzoek van de Minister of de rechtspersoon aan de wettelijke voorwaarden voldoet. Daartoe bezoeken wij de betreffende rechtspersoon op de locatie(s) waar onderwijs wordt gegeven om de situatie in de praktijk te toetsen. We spreken daarbij in elk geval met docenten, studenten en de voorzitter van de examencommissie. In voorkomende gevallen worden ter plekke dossiers van studenten en/of financiële documenten beoordeeld. Wij adviseren de Minister uiterlijk acht weken na ontvangst van het aanvraagdossier.



Op basis van de beide adviezen beslist de Minister over de toelating van de instelling.



BIJLAGE 1 WETTELIJK KADER TOEZICHT HOGER ONDERWIJS

Volgens artikel 3, tweede lid, onder b, c en d, van de WOT, behelst het toezicht in het hoger onderwijs het volgende:

- b. het beoordelen en bevorderen van de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften;
- c. het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs, met inbegrip van het stelsel van accreditatie;
- d. het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid (bij bekostigde instellingen).

Artikel 12a van de WOT bepaalt verder:

1. Ter uitvoering van de in artikel 3, tweede lid, onder b en d bedoelde taken onderzoekt de inspectie de naleving van de wettelijke voorschriften en de financiële rechtmatigheid bij instellingen voor hoger onderwijs.
2. Ter uitvoering van de in onderdelen b, c en d bedoelde taken onderzoekt de inspectie ontwikkelingen in het stelsel van hoger onderwijs.
3. Ter uitvoering van de in onderdelen b, c en d bedoelde taken kan de inspectie in incidentele gevallen onderzoek verrichten op aanwijzing van de Minister dan wel uit eigen beweging onder door Onze Minister te stellen voorwaarden. Dit onderzoek kan mede de kwaliteit van het onderwijs omvatten.

Verder dienen we op grond van artikel 6.9 van de WHW te adviseren over verzoeken van rechtspersonen voor hoger onderwijs (dit zijn niet bekostigde instellingen) om graden te mogen verlenen.

Grondslag financieel toezicht

De grondslag voor het financieel toezicht op de financiële rechtmatigheid ligt besloten in artikel 3, tweede lid, onder a, b en d van de WOT: het beoordelen en bevorderen van de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid in ieder geval door het verrichten van onderzoek naar (in dit geval) de financiële rechtmatigheid van het beheer.

Artikel 4, derde lid, van de WOT bepaalt dat de intensiteit van voormeld toezicht afhankelijk is van (onder meer) de "financiële situatie" van de instelling. Het onderzoek naar de financiële continuïteit wordt beschouwd als een analyse ten behoeve van het bepalen van de intensiteit van het financieel toezicht.

Voorts is hier van belang het toezicht op de naleving van artikel 2.17 WHW, waarin staat dat instellingsbestuur de middelen van de instelling op zodanige wijze beheert dat een behoorlijke exploitatie en het voortbestaan van de instelling verzekerd zijn.

Voor rechtspersonen voor hoger onderwijs zijn hier de artikelen 6.9 en 6.10 van belang, waaruit volgt dat de inspectie ook deze rechtspersonen aan financieel continuïteitstoezicht kan onderwerpen.

Grondslag toezicht op de instellingsaccountant

In de memorie van toelichting bij de wijziging van de WOT staat: "Daarnaast is de inspectie bevoegd onderzoek te verrichten bij de accountant van de onderwijsinstelling naar de uitvoering van de controleprotocollen van OCW."

En verder de memorie van toelichting bij artikel 9 van de WOT: "Wat betreft de aanwijzing van toezichthouders wordt nog het volgende opgemerkt. In verband met de nieuwe taak van de inspectie om toe te zien op de financiële rechtmatigheid van de instellingen (in verband met de integratie van afdeling Rekenschap van de departementale auditdienst en een deel van de afdeling Finance en Accountancy van CFI met de inspectie) heeft de inspectie ook de bevoegdheden nodig bedoeld in de artikelen 43 en 43a van de Comptabiliteitswet 2001. Deze bepalingen vormen de wettelijke basis voor een Minister inzake de toegang tot gegevens van derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven, alsmede de inzage in de controledossiers van de zogenaamde instellingsaccountants en het maken van kopieën van dossierstukken (bijv. de bevoegdheid om de controledossiers van instellingsaccountants in te zien en daaruit kopieën te maken).

Ingevolge artikel 43b van de Comptabiliteitswet 2001 wijst de Minister de personen aan die namens hem zijn belast met de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 43 en 43a van die wet. Deze aanwijzing heeft voor alle departementen plaatsgevonden door middel van een centraal aanwijzingsbesluit van de Minister van Financiën. In artikel 1, onder e, van dit besluit worden de medewerkers van de inspectie aangewezen die zijn belast met (financieel) toezicht op de onderwijs-



instellingen en hun accountants. Van dit besluit tot aanwijzing is mededeling gedaan in de Staatscourant.”