

## **CONCEPT 1 augustus 2023**

### **Beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van [datum], nr. 41024907, houdende wijziging van de Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs**

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Gelet op artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 1.12, derde lid, 6.9, tweede en derde lid, en 6.10, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;

Besluit:

#### **Artikel I. Wijziging van de Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs**

De Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, onderdeel b, vervalt 'en, voor zover het betreft het onderwijs op het gebied van landbouw en natuurlijke omgeving, Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit'.

B

In artikel 2, onderdeel d, vervalt 'eerste volzin,'.

C

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel b, wordt na 'inzake' ingevoegd 'de persoonlijke ontplooiing van de studenten en hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef, ' en wordt 'en de vooropleidingseisen' vervangen door ', de vooropleidingseisen, het gebruik van het persoonsgebonden nummer, het verstrekken aan de minister van de nodige inlichtingen omtrent de rechtspersoon en het voeren van de naam universiteit en hogeschool en het verlenen van graden en titels'.

2. Het derde lid, onderdeel b, komt te luiden:

b. het accreditatieorgaan heeft met betrekking tot de opleiding waarop de aanvraag betrekking heeft een positief besluit genomen over de verzwaarde toets nieuwe opleiding, bedoeld in artikel 5.3, eerste lid, onderdeel d, van de wet.

3. Het derde lid, onderdeel c, vervalt.

4. Het derde lid, onderdeel d, vervalt.

5. Het vierde lid vervalt, onder vernummering van het vijfde tot het vierde lid.

6. Het vierde lid (nieuw) komt te luiden:

4. Ingeval van een aanvraag van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid niet zijnde een rechtspersoon voor hoger onderwijs als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel aa, van de wet, die een geaccrediteerde opleiding overgedragen krijgt van een rechtspersoon voor hoger onderwijs, is de voorwaarde, bedoeld in het derde lid, onderdeel b, niet van toepassing.

D

Na artikel 3 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

### **§ 3a. Continuïteit van de rechtspersoon**

#### **Artikel 3a.**

Voor de beoordeling van de continuïteit van de rechtspersoon bedoeld in artikel 6.9, derde lid, of artikel 6.10, eerste lid, van de wet, stelt de minister in ieder geval vast of de aanvrager ten minste de kern van het curriculum van de opleiding zelf verzorgt, hetgeen inhoudt dat de aanvrager ten minste de propedeutische fase en de afstudeerrichting van het curriculum van de opleiding zelf verzorgt en dat niet meer dan een derde van het totale curriculum ter verzorging aan derden wordt uitbesteed. Tevens houdt dit in dat de personen die de opleiding verzorgen bij de aanvrager in dienst zijn of anderszins op zodanige wijze met de aanvrager verbonden zijn dat de opleiding wordt verzorgd overeenkomstig de wensen en regelingen van de aanvrager.

E

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, onderdeel b, komt te luiden:

b. indien vereist op grond van artikel 3, een positief besluit over de verzwaarde toets nieuwe opleiding, bedoeld in artikel 5.3, eerste lid, onderdeel d, van de wet;

2. Het eerste lid, onderdeel k, komt te luiden:

k. jaarrekeningen van de voorgaande twee boekjaren voorzien van een controleverklaring van een accountant;

3. Het eerste lid, onderdeel m, komt te luiden:

m. de begroting van het lopende boekjaar en een meerjarenbegroting voor de komende drie jaren; en

F

Artikel 6 komt te luiden:

#### **Artikel 6.**

1. De minister kan besluiten dat aan een opleiding of aan alle opleidingen verzorgd door een rechtspersoon voor hoger onderwijs, het recht om graden te verlenen wordt ontnomen, indien:

a. niet of niet meer wordt voldaan aan hetgeen bij of krachtens de wet is bepaald ten aanzien van:

1°. de persoonlijke ontplooiing van de studenten en de bevordering van hun

maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef;

2°. de kwaliteitszorg;

3°. de registratie, het onderwijs, en de examens;

4°. de vooropleidingseisen;

5°. het gebruik van het persoonsgebonden nummer;

6°. het verstrekken aan de minister van de nodige inlichtingen omtrent de rechtspersoon; of

b. de financiële of bestuurlijke continuïteit van de rechtspersoon naar het oordeel van de minister niet of niet langer is gewaarborgd.

2. De minister neemt niet eerder een besluit als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 1°, dan nadat advies is verkregen van de commissie van advies, bedoeld in artikel 6.11, eerste lid, van de wet.

G

De titel van paragraaf 7 komt te luiden:

**§. 7. Interpretatie van artikel 1.12, derde lid, van de wet.**

H

Artikel 7 komt te luiden:

‘De inlichtingen, bedoeld in artikel 1.12, derde lid, eerste volzin, van de wet, worden opgenomen in het jaarlijkse verslag omtrent de werkzaamheden van de rechtspersoon, bedoeld in artikel 1.12, derde lid, tweede volzin, van de wet.’

#### **Artikel II. Inwerkingtreding**

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf

## **Toelichting**

### ***Algemene toelichting***

Op grond van de artikelen 6.9 en 6.10 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) kan de minister besluiten om een rechtspersoon de bevoegdheid te verlenen om graden te verlenen, respectievelijk deze bevoegdheid aan een rechtspersoon ontnemen, met betrekking tot een of alle door de rechtspersoon aangeboden opleidingen. De minister verleent deze bevoegdheid als de bestuurlijke en financiële continuïteit van de aanvrager, de kwaliteit van het door de aanvrager aangeboden onderwijs en de naleving van de relevante wettelijke voorschriften voldoende zijn gewaarborgd.

Deze beleidsregel bevat een uitwerking van de wijze waarop de minister gebruik maakt van zijn bevoegdheden als neergelegd in de artikelen 6.9 en 6.10 van de WHW.

### *Aanleiding*

De Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs (hierna: de beleidsregel) stamt uit 2010 en behoeft op meerdere punten aanpassing en verheldering. De verheldering betreft onder andere het expliciteren van de uitgangspunten van sturing door de minister van OCW op rechtspersonen voor hoger onderwijs (hierna: rpho's). De aanpassingen hebben als doel voor organisaties die willen toetreden tot het hoger onderwijsstelsel en onderwijsinstellingen die reeds tot het stelsel behoren, overzichtelijker te maken hoe zij aan de wettelijke eisen kunnen voldoen om op basis van de WHW graden te mogen verlenen. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft aangegeven dat de regelgeving hieromtrent verduidelijking behoeft.

### *Uitgangspunten voor sturing*

Een rpho is een organisatie, meestal een bv of een stichting, die van de minister van OCW de bevoegdheid heeft gekregen om erkende graden te verlenen, zoals bekostigde universiteiten en hogescholen dat ook doen. De wettelijke eisen die zijn gesteld aan rpho's zijn direct of indirect gerelateerd aan de kwaliteit van de opleiding. Dit wil zeggen:

1. In de eerste plaats gelden er kwaliteitseisen zoals beoordeeld bij de accreditatie. De opleiding op basis waarvan een rechtspersoon toetreedt tot het stelsel moet voldoen aan de kwaliteitseisen die voor elke andere geaccrediteerde opleiding gelden. Dit geldt ook voor eventuele andere opleidingen leidend tot een graad, die een rpho na toetreding aanbiedt.
2. Er gelden wettelijke vereisten die samenhangen met de kwaliteit van de opleiding, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van examens, examencommissies, de studielast en vooropleidingseisen. Deze gelden evenzeer voor rpho's als voor bekostigde instellingen voor hoger onderwijs.
3. Er gelden tevens vereisten met als doel om voor studenten, werkgevers en andere belanghebbenden, helderheid te betrachten over het aanbod, de inrichting en inhoud van de opleidingen en de graad die aan een opleiding verbonden is.
4. Daarnaast moet de rpho bestuurlijke en financiële continuïteit bieden, omdat dit belangrijke randvoorwaarden zijn voor het duurzaam realiseren van kwaliteit van het onderwijs. Bestuurlijke en financiële continuïteit biedt de waarborg aan studenten dat wanneer zij starten met een opleiding, de opleiding ook gedurende de gehele studieduur aangeboden blijft.

Het niet voldoen aan deze eisen biedt voldoende grond voor de minister om het recht op graadverlening te kunnen intrekken. Wettelijke vereisten ten aanzien van toegankelijkheid, doelmatigheid van het onderwijsaanbod en publieke middelen en de inrichting van bestuur en medezeggenschap zijn niet van toepassing op rpho's.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dit geldt overigens ook voor postinitiële masteropleidingen (als bedoeld in artikel 1.12b van de WHW) aangeboden door bekostigde instellingen in Nederland en opleidingen verzorgd in het buitenland (als bedoeld in artikel 1.19 van de WHW).

De aanpassingen in onderhavige wijziging van de beleidsregel verduidelijken de vereisten ten aanzien van rpho's en de wijze waarop de minister van zijn bevoegdheden gebruik maakt, vanuit het eerder genoemde perspectief van sturing op kwaliteit.

### *Wijzigingen*

Voor de aanvraag voor het verkrijgen van de bevoegdheid tot graadverlening dient er op grond van de beleidsregel reeds een positief besluit van de NVAO te zijn over de verzwaarde toets nieuwe opleiding met betrekking tot de opleiding waar de aanvraag op ziet. Dit verandert niet. De voorwaarden van de verzwaarde toets nieuwe opleiding, waaronder de zogenaamde volkomen cycluseis, worden met deze wijziging uit de beleidsregel gehaald. Dit maakt immers geen deel uit van de beoordeling door de minister, maar van de beoordeling door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

Een aanvraag voor het verkrijgen van de bevoegdheid tot graadverlening kan ook worden gedaan door een rechtspersoon op basis van overname van een door de NVAO geaccrediteerde opleiding. De aanvrager neemt deze opleiding dan over van een rpho of bekostigde instelling. In dat geval vervalt de eis tot een positief NVAO-besluit op de verzwaarde toets nieuwe opleiding; de opleiding is in dat geval immers al geaccrediteerd.

De continuïteit van de rpho vormt een noodzakelijke voorwaarde voor het duurzaam leveren van onderwijskwaliteit. In het nieuwe artikel 3a van deze beleidsregel wordt hier nader invulling aan gegeven. Relevant voor het kunnen borgen van continuïteit is dat de aanvrager tenminste de kern van het curriculum zelf verzorgt. De inspectie, die de minister adviseert op het punt van continuïteit van de rechtspersoon, beoordeelt of dit het geval is en er bijvoorbeeld geen sprake is van volledige uitbesteding aan derden. Ter beoordeling van de vraag welke rechtspersoon het onderwijs verzorgt, kijkt de inspectie onder andere naar welke partij de examencommissie benoemt, of dit dezelfde partij is die het onderwijsprogramma opstelt en de opleiding bestuurt, en of het voor een student duidelijk is bij wie deze een opleiding volgt. Dit is van belang om te kunnen beoordelen of het bestuur van de aspirant-instelling verantwoordelijk kan worden gehouden voor het borgen van de onderwijskwaliteit en de naleving van de relevante wet- en regelgeving. Wordt de kern van het curriculum niet verzorgd door de aanvrager zelf, dan weegt de inspectie dit mee in haar oordeel over de continuïteit van de rechtspersoon.

Ongewijzigd is dat de inspectie in haar oordeel over de continuïteit van de rpho kijkt naar zowel de bestuurlijke als de financiële continuïteit van de rechtspersoon.

Om de minister te kunnen adviseren over de financiële continuïteit van de aanvrager moet de inspectie onder andere beschikken over een jaarrekening van de voorgaande twee boekjaren die is goedgekeurd door een accountant. In de lijst benodigde gegevens en bescheiden is nu verduidelijkt dat dit een controleverklaring betreft.

De voorwaarden waaraan een aanvrager moet voldoen om een bevoegdheid tot graadverlening te verkrijgen zijn in artikel 3 nu uitputtend opgesomd. Aan de opsomming is toegevoegd dat de minister in zijn oordeel betreft of de naleving van de wettelijke voorschriften inzake het voeren van de naam universiteit en hogeschool (als bedoeld in artikelen 1.22, 1.23 en 1.24 van de WHW) en het verlenen van graden en titels (als bedoeld in artikel 15.7 van de WHW) in voldoende mate is gewaarborgd. Het toezicht op naleving van de wet- en regelgeving is de taak van de inspectie.

Voor wat betreft het voorschrift 'het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef bij de studenten' brengt echter de Commissie beoordeling uitingen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef (als bedoeld in artikel 6.11 van de WHW) advies uit aan de minister. Wanneer de minister om die reden overweegt de status van rpho te ontnemen dan wel de aanvraag van die status af te wijzen vraagt hij de commissie om advies voordat hij hierover een besluit neemt.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Deze besluitvormingsprocedure is verduidelijkt in de memorie van toelichting van de Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs. Kamerstukken II, 2015-16, 34 412, nr. 3.

De eisen die gelden bij toetreding blijven van kracht ná toetreding en de inspectie moet hierop ook kunnen toezien. De rpho is in dat opzicht een vergunninghouder die gehouden blijft aan de voorwaarden waaronder hij de vergunning heeft verkregen. Het verslag van werkzaamheden van de rechtspersoon is voor het toezicht van de inspectie een belangrijk instrument omdat het de inspectie zicht geeft op de bestuurlijke en financiële continuïteit en naleving van wet- en regelgeving ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. In de beleidsregel is nu in artikel 7 verduidelijkt dat de inlichtingen die de rechtspersoon aan de minister moet verstrekken op grond van artikel 1.12, derde lid, eerste volzin, WHW – waaronder informatie over wijzigingen van de rechtspersoon, bedoeld in artikel 1.12, vierde lid, WHW - moeten worden opgenomen in het jaarlijkse verslag van werkzaamheden en dat een separate kennisgeving aan het ministerie niet vereist is. De inhoud van artikel 7 van de beleidsregel kwam overeen met artikel 1.12, vierde lid, WHW en is daarom verwijderd.

Zowel aanvragen voor het verkrijgen van de bevoegdheid tot graadverlening als de jaarlijkse verslagen van werkzaamheden worden verstuurd aan DUO. DUO geleidt de stukken door naar de inspectie. De stukken kunnen digitaal worden aangeleverd (efj@duo.nl) of geadresseerd worden aan:

DUO  
Afdeling OND/ODS  
Postbus 30205  
2500 GE Den Haag

In de toelichting op de aanpassing van de beleidsregel van 2019 is een verkenning aangekondigd naar de wenselijkheid van een verfijning van het instrumentarium voor toezicht op het niet-bekostigd onderwijs. In deze lopende verkenning wordt ook gekeken naar de effectiviteit van de toetredingsprocedure en de toetredingsdrempel. In de loop van 2024 wordt bezien of uitkomsten van deze verkenning aanleiding geven tot wetswijzigingen.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel 3*

In artikel 3 was als eis opgenomen dat de studenten de opleiding waarop de aanvraag betrekking heeft recent hebben afgerond. Dit is uit de beleidsregel gehaald, aangezien dit deel uitmaakt van de beoordeling door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) en niet van de beoordeling van de minister. Verder was in artikel 3 als eis opgenomen dat de aanvrager ten tijde van de aanvraag het volledige curriculum van de opleiding waarop de aanvraag betrekking heeft, ten minste één maal recent in Nederland heeft verzorgd. Ook deze zogeheten volkomen cycluseis is uit de beleidsregel gehaald. Dit maakt immers ook geen deel uit van de beoordeling door de minister, maar van de beoordeling door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Aanleiding tot verduidelijking hiervan is een recente uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State over de bevoegdheid die de NVAO op dit punt heeft.<sup>3</sup> Uit de artikelen 5.7, tweede lid, en 5.3, eerste lid, aanhef en onder d, van de WHW, in onderling verband bezien, blijkt dat een aanvraag van een rechtspersoon die (nog) geen rechtspersoon voor hoger onderwijs is, niet kan worden beoordeeld als er geen gerealiseerde leeruitkomsten zijn die volgen uit de zelfstandige verzorging van een volledige onderwijscyclus. Een volledig curriculum is noodzakelijk voor de beoordeling van de kwaliteit van de opleiding en zonder die beoordeling voldoet de opleiding niet aan de kwaliteitseisen van artikel 5.7, tweede lid. Als de gerealiseerde leerresultaten van een volledig verzorgde cyclus ontbreken, kunnen de kwaliteitsaspecten niet inhoudelijk worden beoordeeld.

#### *Artikel 6*

In artikel 6 was abusievelijk opgenomen dat voor een besluit tot het ontnemen van het recht op graadverlening op grond van het niet-gewaarborgd zijn van de continuïteit van de rechtspersoon,

---

<sup>3</sup> Uitspraak 202003090/1/A2 (ECLI:NL:RVS:2021:143), 27 januari 2021

het tevens een voorwaarde is dat door dat gebrek aan continuïteit ook de naleving van wettelijke voorschriften ten aanzien van de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens of de vooropleidingseisen, niet is gewaarborgd. Artikel 6.10, eerste lid, van de wet stelt deze eis echter niet; enkel het niet gewaarborgd zijn van de continuïteit van de rechtspersoon is voldoende grond voor de minister om het recht op graadverlening te kunnen intrekken. Artikel 6 is op dit punt aangepast.

Daarnaast bevatte artikel 6, eerste lid, onderdeel a, ten opzichte van artikel 6.10, eerste lid, van de wet een meer beperkte opsomming van de artikelen waarvan de niet-naleving ervan grond is voor intrekking van het recht op graadverlening. Ook dit is in het artikel hersteld.

Het niet naleven van de wettelijke voorschriften inzake het voeren van de naam universiteit en hogeschool (als bedoeld in artikelen 1.22, 1.23 en 1.24 van de WHW) en inzake het verlenen van graden en titels (als bedoeld in artikel 15.7 van de WHW) kan wel een weigeringsgrond vormen bij de aanvraag, maar geen grond voor intrekking. De reden daarvan is dat voor het niet-gerechtigd verlenen van graden en titels, en voor het niet-gerechtigd voeren van de naam universiteit of hogeschool, de overheid reeds het instrument van de bestuurlijke boete tot haar beschikking heeft (als bedoeld in artikelen 15.7 en 15.8 van de WHW) en dit als een proportionele sanctie beschouwd kan worden.

Tenslotte zijn ten behoeve van de leesbaarheid van het artikel enkele redactionele aanpassingen doorgevoerd.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf