



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

RAPPORT BESCHERMING NAMEN EN GRADEN HOGER ONDERWIJS

Hogeschool NCOI

Plaats : Utrecht
BRIN : 29PZ
Onderzoeksnummer : 307692
Datum start onderzoek : 19 januari 2021
Datum vaststelling : 29 maart 2022

INHOUD

1	Inleiding 3
2	Gegevens hoger onderwijsinstelling 4
3	Juridisch kader 5
3.1	Juridisch kader 5
3.2	Toelichting juridisch kader 5
4	Fasering onderzoekstraject 8
4.1	Aanleiding 8
4.2	Onderzoeksopzet 8
4.3	Start van het onderzoek 8
4.4	Beoordeling 1 8
4.5	Beoordeling 2 9
4.6	Beoordeling 3 9
4.7	Samenvatting tijdelijk onderzoekstraject 10
5	Bevindingen over de 'voorlichting over graadverlening' 11
5.1	Beoordeling 1 (april 2021) 11
5.2	Beoordeling 2 (oktober 2021) 12
5.3	Beoordeling 3 (december 2021) 14
6	Bevindingen over 'graadverlening' 15
6.1	Beoordeling 1 (september 2021) 15
6.2	Beoordeling 2 (oktober 2021) 16
6.3	Beoordeling 3 (december 2021) 17
7	Bevindingen over het 'gebruik van de naam universiteit en hogeschool' 18
7.1	Beoordeling 1 (april 2021) 18
7.2	Beoordeling 2 (oktober 2021) 18
7.3	Beoordeling 3 (december 2021) 18
8	Geconstateerde overtredingen 19
9	Hoor en wederhoor 20
9.1	Procedure 20
9.2	Verificatie van de reactie van de NCOI Groep n.a.v. concept inspectierapport 20
10	Consequenties en vervolg 21
11	Overzicht 22
Bijlage I:	Lijst met afkortingen en begrippen 23
Bijlage II:	Relevante wetsartikelen 24
Bijlage III:	Bronnenlijst 29
Bijlage IV:	Voorbeeld geanonimiseerd diploma 30
Bijlage V:	Zienswijze van instelling 31

1 Inleiding

De namen hogeschool en universiteit zijn beschermd in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW). De bescherming geldt ook voor de graden (associate degree, bachelor, master, doctor) die behaald kunnen worden in het hoger onderwijs. Dit betekent dat organisaties alleen onder voorwaarden de naam universiteit of hogeschool mogen gebruiken en alleen onder voorwaarden graden mogen verlenen. Daarnaast heeft een instelling voor hoger onderwijs de plicht om op de juiste wijze informatie te verstrekken aan (aspirant-)studenten.

Om misleiding van studenten en werkgevers tegen te gaan en het aanzien van het hoger onderwijs te borgen, houdt de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) toezicht op bovenstaande onderwerpen. Dit is sinds 2017 geregeld in de WHW. Zie voor meer informatie [deze webpagina van de inspectie](#)¹. De inspectie kan op basis van geconstateerde overtredingen een boeterapport (zoals voorliggend rapport) opstellen waarna de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) kan overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

De inspectie heeft in 2021 onderzoek verricht naar de naleving door

Hogeschool NCOI (hierna: de instelling of NCOI)

van artikelen 1.22, 1.23, 7.15 en 15.7 van de WHW. Deze artikelen hebben betrekking op respectievelijk:

- het onterecht gebruik van de naam universiteit;
- het onterecht gebruik van de naam hogeschool;
- informatieverstrekking aan studenten en aanstaande studenten; en
- niet-gerechtigde graadverlening.

¹ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/namen-en-graden-in-het-hoger-onderwijs>

2 Gegevens hoger onderwijsinstelling

De instelling is een rechtspersoon voor hoger onderwijs (hierna: rpho) met registratienummer (BRIN) 29PZ. Een rpho is een onderwijsinstelling die niet door de overheid bekostigd wordt, maar van de minister van OCW wel de bevoegdheid heeft gekregen om graden te verlenen voor opleidingen in het hoger onderwijs.

De instelling maakt deel uit van het concern van NCOI Holding B.V. (hierna: NCOI Groep²). Binnen dit concern bevinden zich in totaal tien rpho's en diverse onderwijsaanbieders die geen bevoegdheid voor het verlenen van graden hebben. Het voorliggende onderzoek is een van de in totaal zestien onderzoeken die de inspectie heeft uitgevoerd naar organisaties uit de NCOI Groep.

2 De volgende rpho's en onderwijsaanbieders uit de NCOI Groep maken deel uit van het inspectieonderzoek: Hogeschool TIO (23NG); Hogeschool Luzac (24FW); Hogeschool Scheidegger (24GL); Hogeschool Schoevers (24GP); Hogeschool Markus Verbeek Praehep (24KD); LOI (24LK); NTI (24UY); Hogeschool ISBW (25BV); Pro Education (28DU); Hogeschool NCOI (29PZ); AALO Opleidingen; Bestuursacademie Nederland; Boertien Vergouwen Overduin; Computrain; NIBE-SVV; SRM.

3 Juridisch kader

3.1 Juridisch kader

In dit onderzoek zijn verschillende wetsartikelen van toepassing. Het gaat in de eerste plaats om wetsartikelen waarop de instellingen en aanbieders van de NCOI Groep beoordeeld zijn. Dit betreffen:

- Artikel 1.22 WHW, bescherming naam universiteit;
- Artikel 1.23 WHW, bescherming naam hogeschool;
- Artikel 1.24 WHW, uitzonderingen gebruik naam hogeschool en universiteit;
- Artikel 7.15 WHW, informatieverstrekking aan studenten en aanstaande studenten;
- Artikel 15.7 WHW, niet-gerechtigde verlening graden en titels.

Daarnaast zijn er een aantal wetsartikelen die niet van toepassing zijn bij de inhoudelijke beoordeling, maar voor de context van het oordeel en hoe met het oordeel wordt omgegaan van belang zijn. Het betreffen:

- Artikel 15.8 WHW, niet-gerechtigd voeren naam universiteit of hogeschool of niet voldoen aan informatieplicht;
- Artikel 15.9 WHW, hoogte bestuurlijke boete;
- Artikel 5:48 Awb, rapport van overtreding;
- Artikel 12a WOT, lid 1 en 3, onderzoek hoger onderwijs;
- Artikel 20 WOT, vaststelling van inspectierapporten;
- Artikel 21 WOT, openbaarmaking van inspectierapporten.

De inhoud van alle bovengenoemde artikelen is opgenomen in bijlage II van dit rapport.

3.2 Toelichting juridisch kader

Hierboven staan de artikelen uit de WHW genoemd waarop de instellingen en aanbieders uit de NCOI Groep beoordeeld worden in dit onderzoek. In deze alinea geeft de inspectie een toelichting op artikel 7.15 van de WHW.

De kern van artikel 7.15 van de WHW is dat (aspirant-)studenten zodanige informatie moeten krijgen dat zij in staat zijn de onderwijsmogelijkheden te vergelijken en zich een goed oordeel te vormen over de inhoud en inrichting van het onderwijs. Dit betekent onder meer dat er voor studenten duidelijkheid moet zijn over de graden die aan een opleiding zijn verbonden. Een student moet daarmee weten 'of' er een graad aan het onderwijsaanbod is verbonden en daarnaast moet duidelijk zijn 'welke' graad aan een aangeboden opleiding is verbonden. Aan een student wordt de graad *Associate degree, Bachelor of Master* verleend (artikel 7.10a WHW) als de student met goed gevolg een door de NVAO geaccrediteerde opleiding (*Ad, Ba of Ma*) heeft afgerond.

Belangrijk hierbij is dat in de communicatie niet de suggestie ontstaat dat je een graad krijgt terwijl dat niet het geval is. De suggestie kan ontstaan doordat de naam van het onderwijs de naam van een graad omvat. Als cursisten na afronding van het onderwijs een bewijsstuk krijgen uitgereikt waarop de naam 'master' staat genoemd, als onderdeel van de naam van het onderwijs, dan kunnen zij veronderstellen dat zij een Nederlandse graad volgens de WHW hebben verkregen. Zeker als de voorlichting over graadverlening onduidelijk is. Ook werkgevers die dit bewijsstuk van een sollicitant ontvangen kunnen aannemen dat het hier om een graad gaat en dat de rechten en plichten die zijn verbonden aan een terecht verleende graad, zoals het voeren van een titel, van toepassing zijn. Het uitreiken van een bewijsstuk voor een cursus waarop de term master staat genoemd terwijl het geen NVAO-geaccrediteerde opleiding betreft, is het onterecht verlenen van een

graad. De term 'master' mag daarom niet worden gebruikt als onderdeel van de naam van het onderwijsaanbod, zoals bijvoorbeeld de naam 'professional master', als dit aanbod niet door de NVAO is geaccrediteerd.

In de eerste beoordeling bleek dat de voorlichting over graadverlening van een hoger onderwijsinstelling of onderwijsaanbieder onduidelijk wordt als de informatie op de website een aantal kenmerken vertoont. Deze kenmerken heeft de inspectie gebruikt als toetspunten bij de verdere beoordeling. De specifieke toetspunten zijn:

Toetspunten voorlichting over graadverlening	
A	<p>Onderscheid NVAO-geaccrediteerd vs cursusaanbod</p> <p>Tussen het onderwijs dat leidt tot een Nederlandse graad (en door de NVAO is geaccrediteerd), en het onderwijs dat niet leidt tot een Nederlandse graad (onderwijs dat niet door de NVAO is geaccrediteerd) moet een duidelijk onderscheid zijn. Het laatst genoemde aanbod wordt ook cursusaanbod genoemd. Er mag niet de suggestie ontstaan dat voor cursusaanbod een Nederlandse graad kan worden verkregen.</p> <p>Onduidelijke categorisering van het aanbod kan het onderscheid tussen NVAO-geaccrediteerd en niet-NVAO geaccrediteerd onderwijs slecht zichtbaar maken. Bijvoorbeeld als NVAO-geaccrediteerd aanbod en cursusaanbod onder dezelfde categorie staan ingedeeld op een website. Ook onduidelijk gebruik van terminologie maakt het onderscheid tussen NVAO-geaccrediteerd onderwijs en cursussen lastiger. Een aantal voorbeelden hiervan zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het gebruik van de term 'opleiding' voor zowel cursusaanbod als voor NVAO-geaccrediteerd onderwijs; • Het gebruik van de termen 'hbo-diploma' en/of 'hbo-getuigschrift' bij cursusaanbod. <p>Ten derde maakt ook opwaarderende informatie het onderscheid tussen NVAO-geaccrediteerd onderwijs en cursusaanbod onduidelijk. Het gaat hierbij om beweringen die impliceren dat de overheidserkenning voor een groter deel van het onderwijsaanbod lijkt te gelden dan in werkelijkheid het geval is. ("<i>Alle masteropleidingen worden geaccrediteerd door de NVAO</i>" of "<i>Hogeschool ... is door het ministerie van OCW erkend als rechtspersoon voor hoger onderwijs en voert dus erkende opleidingen op hbo-niveau</i>").</p> <p>Uit het onderscheid tussen NVAO-geaccrediteerd aanbod versus cursusaanbod volgen twee andere toetspunten:</p>
	<p>A1 Gebruik van de term 'master'</p> <p>De namen van de graden, zoals <i>Associate degree, Bachelor en Master</i>, mogen alleen gebruikt worden voor onderwijs dat is geaccrediteerd door de NVAO³. Dat betekent dat de term 'master' niet mag worden gebruikt als onderdeel van de naam van het onderwijsaanbod, zoals bijvoorbeeld de naam 'professional master', als dit aanbod niet door de NVAO is geaccrediteerd. Gebruik van de term 'master' leidt dan tot verwarring over graadverlening en daarmee wordt de term onterecht gebruikt.</p> <p>Door onterecht gebruik van de naam van een graad bij het onderwijsaanbod kunnen cursisten (en vervolgens werkgevers) het idee krijgen dat het aanbod leidt tot een Nederlandse graad en dat de rechten en plichten van een verleende graad, zoals het voeren van een titel, van toepassing zijn.</p>
	<p>A2 Gebruik van de term 'hbo' in de naam van de cursus</p> <p>De term 'hbo <naam onderwijsaanbod>' suggereert dat het gaat om door de NVAO geaccrediteerd onderwijs dat leidt tot een Nederlandse</p>

3 Zie voor een verdere toelichting op het onderwerp: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/namen-en-graden-in-het-hoger-onderwijs/vraag-en-in-antwoord/zijn-er-nog-andere-dan-nederlandse-graden>

	<p>graad in de zin van de WHW. Als dit wordt gebruikt voor cursusaanbod is dit misleidend jegens (aspirant) studenten/cursisten en mogelijke werkgevers. Gebruik van de term 'hbo' in de naam van de cursus mag alleen voor NVAO-geaccrediteerd onderwijs.</p>
B	<p><i>Verzorgen van onderwijs</i> Op de website moet duidelijk worden en goed vindbaar zijn welke partij het onderwijs verzorgt. Dit geldt voor zowel onderwijs dat door de NVAO geaccrediteerd is als voor het cursusaanbod. Voor door de NVAO geaccrediteerd onderwijs moet daarnaast duidelijk zijn welke hoger onderwijsinstelling de graad verleent en de accreditatie heeft.</p>
C	<p><i>Niveau-aanduiding</i> Zowel bij onderwijs dat door de NVAO geaccrediteerd is als bij cursusaanbod moet expliciet aangegeven worden wat het niveau is.</p> <p>Als op een website 'hbo' en 'master' onderwijs wordt aangeboden of aanbod op 'hbo-niveau' en aanbod op 'masterniveau' dan suggereert dat een verschil in niveau tussen deze twee categorieën dat niet terecht is als het hbo-masters betreffen zoals bij de NCOI.</p> <p>Niet-geëxpliciteerde informatie kan zorgen voor onduidelijkheden over het niveau van het onderwijsaanbod. Hiervan is sprake wanneer binnen een context de lezer de indruk kan krijgen dat het mogelijk NVAO-geaccrediteerd aanbod betreft en onvermeld blijft dat onderwijs <u>niet</u> tot een graad leidt (omdat het geen NVAO-geaccrediteerd onderwijs maar cursusaanbod is).</p>
D	<p><i>Onderdeel van een opleiding</i> Cursussen mogen niet zonder meer aangeboden worden als 'onderdeel van een door de NVAO geaccrediteerde opleiding'. Een NVAO-accreditatie heeft betrekking op een gehele opleiding en kan niet gebruikt worden als legitimatie van het niveau van onderdelen van die opleiding. De claim is alleen toegestaan als de cursisten toegang hebben tot dezelfde delen van het NVAO-geaccrediteerde onderwijs als waar de studenten van de NVAO-geaccrediteerde opleiding hun onderwijs volgen.</p>

4 Fasering onderzoekstraject

4.1 Aanleiding

- De inspectie heeft in 2020 en al voor die tijd signalen ontvangen over mogelijke overtredingen van de eerder genoemde artikelen uit de WHW door diverse instellingen en onderwijsaanbieders uit de NCOI Groep. Het betroffen signalen over:
 - onduidelijke voorlichting over graadverlening die mogelijk niet voldoet aan de wettelijke vereisten;
 - aanbod van opleidingen of cursussen waaraan onterecht een graad lijkt te zijn verbonden;
 - het onterecht gebruik van de naam universiteit.
- Naar aanleiding van deze signalen is in januari 2021 besloten contact te zoeken met de NCOI Groep over deze mogelijke overtredingen van de WHW.

4.2 Onderzoeksopzet

- Doel van het onderzoek is om te beoordelen of de:
 - 'voorlichting over de graadverlening' (artikel 7.15 WHW),
 - 'graadverlening' (artikel 15.7 WHW),
 - 'naamgeving' (artikel 1.22 – 1.23 WHW),van de diverse instellingen en aanbieders die onder de NCOI Groep vallen voldoen aan de WHW.
- Ten behoeve van het vaststellen van de feiten heeft de inspectie enkele keren informatie opgevraagd bij de NCOI Groep. Zie hiervoor de bronnenlijst in de bijlage.
- De inspectie heeft gewerkt volgens de gebruikelijke werkwijze die de inspectie toepast bij signalen die gaan over mogelijk onterechte 'voorlichting over graadverlening', mogelijk onterechte 'graadverlening' en mogelijk onterecht gebruik van de naam universiteit of hogeschool. Als volgens de inspectie sprake is van een gegrond signaal, zal zij aan de hand van een interventieladder opereren. Dit betekent dat begonnen wordt met een gesprek, waarin de inspectie wijst op de overtreding en op de mogelijkheid van een boete indien geen acties worden ondernomen. Wanneer daar geen gevolg aan wordt gegeven kan uiteindelijk een bestuurlijke boete gerechtvaardigd zijn. Deze boete kan door de minister van OCW en niet door de inspectie, worden opgelegd. Het opleggen van een bestuurlijke boete is een uiterst middel.
- In dit traject is op drie momenten gekeken of, en zo ja welke overtredingen er waren. De NCOI Groep is na de eerste en na de tweede beoordeling per brief in kennis gesteld van de bevindingen van de inspectie. Dit gaf de NCOI Groep en daaronder vallende instellingen en onderwijsaanbieders een mogelijkheid eventuele overtredingen te beëindigen gedurende de looptijd van het onderzoek.

4.3 Start van het onderzoek

- De inspectie heeft op 12 januari 2021 per brief (ref. 26609834) aan de NCOI Groep kenbaar gemaakt een onderzoek te starten.
- De inhoud en opzet van het onderzoek zijn op 8 februari 2021 mondeling, en op 16 februari 2021 per brief (ref. 26978873) verder toegelicht.
- Op 2 maart 2021 is met het bestuur van elk van de instellingen, waaronder ook Hogeschool NCOI, en onderwijsaanbieders afgestemd (ref. 27201422) dat de communicatie over het onderzoek via de NCOI Groep loopt.

4.4 Beoordeling 1

- De inspectie heeft in februari 2021 een eerste beoordeling uitgevoerd of de
 - 'voorlichting over graadverlening',

van alle rpho's en onderwijsaanbieders uit de NCOI Groep voldoet aan de WHW (artikel 7.15).

- Hiervoor is gekeken naar de websites van de instellingen en aanbieders. Per instelling of aanbieder is een steekproef van opleidingen en cursusaanbod beoordeeld.
- De bevindingen over de 'voorlichting over graadverlening' zijn op 15 april 2021 per brief (ref. 27752321) teruggekoppeld aan de NCOI Groep. De bevindingen zijn niet per instelling of aanbieder teruggekoppeld maar als één overkoepelend verhaal. Vervolgens zijn deze bevindingen op 26 april 2021 in een gesprek verder toegelicht. NCOI Groep heeft op 26 mei 2021 per mail aangegeven zich in te spannen om de voorlichting per augustus 2021 te hebben aangepast.
- De inspectie heeft in dit onderzoek niet gekeken of cursisten toegang hebben tot precies dezelfde delen van het onderwijs als de studenten die de NVAO- geaccrediteerde opleiding volgen. Daarmee is toetspunt D niet verder meegenomen in de beoordelingen.
- De inspectie heeft in september 2021 een eerste beoordeling uitgevoerd of de:
 - 'graadverlening', en
 - 'naamgeving',van alle rpho's en onderwijsaanbieders uit de NCOI Groep voldoet aan de WHW (artikel 1.22, 1,23 en 15.7).
- De bevindingen over 'graadverlening' en 'naamgeving' zijn in overkoepelende vorm op 7 september 2021 per brief (ref. 29377351) teruggekoppeld aan de NCOI Groep. Vervolgens zijn deze bevindingen op 30 september 2021 in een gesprek toegelicht.

4.5 Beoordeling 2

- In september 2021 heeft de inspectie een tweede beoordeling uitgevoerd over de onderwerpen:
 - 'voorlichting over graadverlening';
 - 'graadverlening';
 - 'naamgeving'.Doel van deze beoordeling was om te bezien welke verbeteringen de instellingen en aanbieders onder de NCOI Groep hadden gemaakt ten opzichte van februari 2021 en of sprake was van niet-naleving van de WHW. De hieruit volgende bevindingen zijn voor alle rpho's en onderwijsaanbieders op 11 november 2021 per brief (ref. 30095157) kenbaar gemaakt aan de NCOI Groep.
- De inspectie heeft de bevindingen over de 'voorlichting over graadverlening' uit de eerste beoordeling gebruikt als toetspunten voor de tweede beoordeling.
- Bij de tweede beoordeling zijn net als bij de eerste beoordeling alle rpho's en onderwijsaanbieders van de NCOI Groep onderzocht. Bij de tweede beoordeling zijn de bevindingen per organisatie teruggekoppeld aan de NCOI Groep. Dit in tegenstelling tot de eerste beoordeling waarbij overkoepelende bevindingen zijn teruggekoppeld.

4.6 Beoordeling 3

- In december 2021 heeft de inspectie een derde beoordeling uitgevoerd over de onderwerpen:
 - 'voorlichting over graadverlening';
 - 'graadverlening';
 - 'naamgeving'.Doel was om te bezien welke verbeteringen de instellingen en aanbieders onder de NCOI Groep hebben gemaakt ten opzichte van september 2021 en of sprake was van niet-naleving van de WHW.
- De inspectie heeft de bevindingen over de 'voorlichting over graadverlening' uit de eerste beoordeling gebruikt als toetspunten voor de derde beoordeling.

- Bij deze derde beoordeling zijn net als bij de eerste en tweede beoordeling alle rpho's en onderwijsaanbieders van de NCOI Groep onderzocht.
- De bevindingen uit deze beoordeling zijn opgenomen in hoofdstuk 5 - 6 en worden met de toezending van de conceptrapporten per rpho of onderwijsaanbieder teruggekoppeld aan de NCOI Groep.
- De bij het vaststellen van dit rapport resterende niet-naleving uit de derde beoordeling wordt de instelling aangerekend als overtreding van de WHW (hoofdstuk 8). Zaken die gedurende het eerdere traject zijn verholpen worden niet als overtreding gekwalificeerd. Dit geldt niet ten aanzien van graden. Graden die eenmaal onterecht zijn verleend kunnen niet ongedaan gemaakt worden en worden daarom als overtreding beschouwd.

4.7 Samenvatting tijdlijn onderzoekstraject



5 Bevindingen over de 'voorlichting over graadverlening'

5.1 Beoordeling 1 (april 2021)

De inspectie constateert in haar eerste beoordeling in april 2021 dat de 'voorlichting over graadverlening' op de websites van de onderzochte organisaties binnen de NCOI Groep niet conform artikel 7.15 van de WHW is. Dit betekent dat studenten op basis van de 'voorlichting over de graadverlening' onvoldoende in staat zijn de opleidingsmogelijkheden te vergelijken en zij zich onvoldoende een oordeel kunnen vormen over de inhoud en de inrichting van het onderwijs.

Dit oordeel geldt voor alle instellingen en aanbieders van de NCOI Groep, waaronder Hogeschool NCOI. Het oordeel is gebaseerd op de onduidelijkheden die op de websites zijn geconstateerd. Niet alle onduidelijkheden komen bij alle NCOI organisaties voor, maar bij alle onderzochte NCOI organisaties komen onduidelijkheden voor. Daarom geldt voor alle instellingen en aanbieders van de NCOI Groep dat de 'voorlichting over graadverlening' op de website niet voldoet aan artikel 7.15 van de WHW.

De onduidelijkheden die op de websites worden waargenomen, kunnen worden uitgesplitst naar de volgende elementen:

A	Onderscheid NVAO-geaccrediteerd vs cursusaanbod Het door de NVAO-geaccrediteerde opleidingsaanbod wordt onvoldoende onderscheiden van het cursusaanbod. Hierdoor is onvoldoende duidelijk dat het cursusaanbod niet leidt tot een Nederlandse graad. Een aantal onduidelijkheden in terminologie versterkt dit. Voorbeelden hiervan zijn: <ul style="list-style-type: none">• Het gebruik van de term 'opleiding' voor zowel cursusaanbod als voor door de NVAO geaccrediteerd onderwijs;• Het gebruik van de termen 'hbo-diploma' en/of 'hbo-getuigschrift' bij cursusaanbod.
	A1 Gebruik van de term master Bij de verschillende soorten cursusaanbod bevat de cursusnaam een graadaanduiding. Het betreft de professional master, de executive master en het aanbod Moderne bedrijfsadministratie dat wordt afgekort tot 'MBA'. Dit is onterecht gebruik van de naam 'master'.
	A2 Gebruik van de term hbo in de naam van de cursus Veel aanbod wordt aangeboden als 'hbo <naam onderwijsaanbod>'. Dit laat studenten denken dat het een hbo-bacheloropleiding betreft. In de context van andere informatie over het aanbod ontstaat de schijn dat het door de NVAO geaccrediteerd aanbod betreft waarvoor een graad verkregen kan worden.
B	Verzorgen van onderwijs Veel van het NVAO-geaccrediteerde onderwijs en het cursusaanbod van NCOI instellingen wordt ook bij andere NCOI instellingen en aanbieders aangeboden. Op de website van de aanbiedende partij wordt onvoldoende duidelijk gemaakt wie de opleiding verzorgt, wie de graad verleent en aan welke instelling de NVAO-accreditatie is afgegeven. Informatie (die voldoende expliciet is) over deze belangrijke aspecten van het aanbod ontbreekt.
C	Niveau-aanduiding Het is onvoldoende duidelijk welk niveau het onderwijs aanbod heeft. Dit komt door: <ul style="list-style-type: none">• Op de website wordt onderwijs op 'hbo-niveau' en aanbod op 'masterniveau' aangeboden. Dit suggereert een verschil in niveau

	<p>tussen deze twee categorieën. Dat is niet terecht omdat zowel de bachelors, die onder het hbo aanbod vallen, als de masters, aanbod op hbo-niveau betreffen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Associate degrees worden gepresenteerd als een niveau tussen mbo-4 en hbo, terwijl het hbo-opleidingen zijn. • Bij cursusaanbod wordt niet (expliciet) aangegeven dat het onderwijs niet tot een graad leidt. • Websites bevatten terminologie of beweringen die er expliciet of impliciet voor zorgen dat de reikwijdte van overheidserkenningen onvoldoende wordt afgebakend.

De NCOI Groep heeft aangegeven zich in te spannen om de voorlichting per augustus 2021 te hebben aangepast.

Het toetspunt *Onderdeel van een opleiding (D)* is niet getoetst door de inspectie. Omdat de inspectie constateerde dat er wel losse onderdelen van een NVAO-geaccrediteerde opleiding worden aangeboden, wil de inspectie het volgende punt van aandacht meegeven: Het is onwenselijk dat op een website cursussen worden aangeboden 'als onderdeel van een door de NVAO geaccrediteerde opleiding' als de cursisten geen toegang hebben tot dezelfde delen van het onderwijs als de studenten die de NVAO-geaccrediteerde opleiding volgen.

5.2 Beoordeling 2 (oktober 2021)

De instelling Hogeschool NCOI heeft na de bevindingen uit de eerste beoordeling in de zomer van 2021 aanpassingen doorgevoerd op de website. In oktober 2021 is een tweede analyse van de website van de instelling (www.ncoi.nl) uitgevoerd door de inspectie om te bepalen of onduidelijkheden zijn opgelost en voldaan wordt aan de WHW. Hierbij is de website getoetst aan de punten die voortkwamen uit de eerste beoordeling en genoemd zijn in het schema in paragraaf 3.2.

Op basis van deze analyse oordeelt de inspectie dat de informatievoorziening op de website van de instelling en op www.opleiding.nl, nog steeds niet voldoet aan artikel 7.15 van de WHW. Dit oordeel komt specifiek neer op:

A	<p><i>Onderscheid NVAO-geaccrediteerd vs cursusaanbod</i></p> <p>Op de website van Hogeschool NCOI wordt zowel NVAO-geaccrediteerd onderwijs als cursussen aangeboden. De inspectie constateert dat het onderscheid tussen deze twee niet duidelijk genoeg is waardoor de suggestie kan ontstaan dat voor cursusaanbod een Nederlandse graad kan worden verkregen. Dit komt in belangrijke mate door de onderstaande punten.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Op de startpagina met onderwijsaanbod wordt onderscheid gemaakt tussen o.m. aanbod op masterniveau en aanbod op hbo-niveau. Binnen de hoofdcategorie masterniveau wordt de subcategorie 'alles op masterniveau' gepresenteerd. Hieronder is zowel cursorisch als NVAO-geaccrediteerd aanbod terug te vinden. Hoewel de subcategorieën gerangschikt zijn naar 1- cursorisch, 2- NVAO geaccrediteerd, 3- professional master en 4- masterclass is voor de lezer toch ingewikkeld een onderscheid te maken tussen NVAO-geaccrediteerd en cursorisch onderwijs aanbod. • Hetzelfde geldt voor het aanbod op hbo-niveau. Daar is onder de knop 'alles op hbo-niveau' cursusaanbod te vinden (hbo-programma's en hbo-leergangen) en NVAO-geaccrediteerd aanbod (ad's en hbo-opleidingen). • De term hbo<diploma> wordt gebruikt bij cursusaanbod. • Door het gebruik van de naam 'opleiding' voor zowel het NVAO-geaccrediteerde aanbod en het cursusaanbod. Bijvoorbeeld op het tabblad <i>Afronding</i> (bij elke opleiding / cursus) staat onderaan het kopje <i>Opbouw opleiding</i>. Mogelijk krijgen lezers het idee dat
----------	--

	het gehele aanbod 'erkend' is (en daarmee een door de NVAO geaccrediteerde opleiding is).
	<p>A1 Gebruik van de term master Hogeschool NCOI biedt executive- en professional masters aan die niet door de NVAO zijn geaccrediteerd. De professional master wordt aangeboden als onderdeel van het onderwijsaanbod op masterniveau en de executive master wordt aangeboden als vakopleiding. Met name het aanbod van de professional masters maakt het onderscheid tussen NVAO geaccrediteerde opleidingen versus cursusaanbod lastig. De term 'master' wordt bij het cursusaanbod van professional en executive masters onterecht gebruikt.</p> <p>De afkorting 'MBA' wordt gebruikt voor het aanbod Moderne Bedrijfsadministratie. Deze afkorting kan bij (aspirant-)cursisten ten onrechte suggereren dat deze mastergraad wordt verkregen na het volgen van het aanbod Moderne Bedrijfsadministratie.</p>
	<p>A2 Gebruik van de term hbo in de naam van de cursus Voor het cursusaanbod wordt gebruik gemaakt van de term 'hbo<naam onderwijsaanbod>'. Het gebruik van de term 'hbo' voorafgaand aan de naam van het onderwijsaanbod kan cursisten laten denken dat het hier om een door de NVAO geaccrediteerde hbo-bacheloropleiding gaat waarvoor een graad verkregen kan worden.</p>
B	<p><i>Verzorgen van onderwijs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Op de website wordt bij cursusaanbod vaak aangegeven welke partij het diploma uitgeeft maar daarbij wordt niet geëxpliciteerd welke partij het onderwijs verzorgt. Omdat dit niet altijd NCOI is kan dit tot onduidelijk leiden.
C	<p><i>Niveau-aanduiding</i> Voor het NVAO-geaccrediteerde onderwijs wordt niet altijd duidelijk wat het niveau is.</p> <ul style="list-style-type: none"> De niveau-aanduiding voor ad's is onduidelijk omdat in de categorisering van de opleidingen de ad's zowel als aparte categorie in het menu staan en ook als subcategorie van hbo-opleidingen worden weergegeven. Bij de indeling van de website en de beschrijvingen van de opleidingen wordt een tweedeling gemaakt tussen 'hbo-niveau' en 'masterniveau'. Hierdoor lijkt het alsof masters iets anders is dan hbo-niveau. Door de tweedeling wordt niet duidelijk dat de masteropleiding op hbo-niveau is. Het gesuggereerde verschil tussen de twee categorieën (hbo vs master) is niet terecht. Bij de uitleg op de masterpagina en op de pagina <i>Opbouw masters</i> blijkt ook niet dat masters van hbo-niveau zijn.

Deze bevindingen zijn per instelling / aanbieder aan de NCOI Groep gecommuniceerd in november 2021 waarbij werd aangegeven dat deze onduidelijkheden moesten worden verholpen voor het eind van november 2021.

De NCOI Groep heeft op 1 december 2021 per brief aan de inspectie aangegeven dat:

- De NCOI voor het niet-NVAO geaccrediteerde aanbod niet meer de aanduiding 'executive master' en 'professional master' zal gebruiken, maar in plaats daarvan 'executive masterprogramma' en 'masterprogramma' en dat daarnaast duidelijk zal worden aangegeven dat daarmee geen mastergraad kan worden behaald.

2. De afkorting 'MBA' niet meer gebruikt zal worden voor de opleiding Moderne bedrijfsadministratie.
3. Duidelijk zal worden aangegeven welk onderwijs door de NVAO is geaccrediteerd.
4. Voor NVAO-geaccrediteerde opleidingen op de website en op de getuigschriften zal worden aangegeven welke instelling het onderwijs uitvoert en van welke instelling de studenten een graad krijgen.
5. De indeling van de websites zodanig is aangepast dat het verschil tussen cursusaanbod en NVAO-geaccrediteerde opleidingen duidelijk is.
6. Bij het niet-geaccrediteerde onderwijs zal worden aangegeven dat dit "op hbo-niveau" is waar dit inderdaad het geval is.

5.3 **Beoordeling 3 (december 2021)**

In december 2021 is een derde beoordeling gedaan op de 'voorlichting over graadverlening'. In deze analyse van de website van de instelling is gekeken of onduidelijkheden op de website zijn opgelost en voldaan wordt aan de WHW. Hierbij is getoetst aan de punten die voortkwamen uit de eerste beoordeling en genoemd zijn in het schema in paragraaf 3.2.

Op basis van deze analyse oordeelt de inspectie dat de informatievoorziening op de website van de instelling en op www.opleiding.nl, nog steeds niet voldoet aan artikel 7.15 van de WHW. De onderdelen die nog niet voldoen zijn:

- **A Onderscheid NVAO-geaccrediteerd vs cursusaanbod;**
 - **A1 Gebruik van de term master;**
 - **A2 Gebruik van de term hbo in de naam van de cursus;**
- **B Verzorgen van onderwijs;**
- **C Niveau-aanduiding;**

Zie de tabel bij beoordeling 2, paragraaf 5.2.

6 Bevindingen over 'graadverlening'

De instelling is een rechtspersoon voor hoger onderwijs en derhalve gerechtigd graden te verlenen voor NVAO-geaccrediteerde opleidingen.

Op de website www.ncoi.nl worden cursussen aangeboden waarvan de naam suggereert dat een graad wordt verleend. Dit onderwijsaanbod is echter niet door de NVAO geaccrediteerd. Het betreft onderwijsaanbod in de volgende twee categorieën:

1. *Professional masters en executive masters*
2. *Moderne bedrijfsadministratie (MBA)*

Deze onderwerpen zijn in het vorige hoofdstuk ook aan bod gekomen. Daarbij ging het over de 'voorlichting' op de website over de graadverlening. In dit hoofdstuk geeft de inspectie een oordeel over eventueel onterecht verleende graden als het onderwijs is afgerond. Als professional masters op de website worden aangeboden, wordt niet voldaan aan de wettelijke vereisten voor 'voorlichting over graadverlening'. Als diploma's met de term 'professional master' worden uitgegeven en het onderwijs niet door de NVAO is geaccrediteerd, wordt niet voldaan aan de wettelijke vereisten voor 'graadverlening' en is sprake van onterechte graadverlening. Deze onderwerpen worden dus zowel vanuit de informatievoorziening als door de bril van diplomaverlening bekeken.

6.1 Beoordeling 1 (september 2021)

Professional masters en executive masters

- De instelling biedt professional masters en executive masters aan.
- Degenen die een professional master (overwegen te gaan) volgen kunnen op basis van informatie op de website gemakkelijk het idee krijgen dat zij een officieel masterdiploma, en daarmee een graad, ontvangen.
 - De website geeft aan dat het aanbod op masterniveau betreft.
 - Professional masters worden aangeboden binnen de hoofdcategorie *Masteropleidingen*. Vervolgens staan ze vermeld binnen de subcategorieën *Alle masters* en *Professional masters*.
 - Er wordt genoemd dat je na afronding een diploma 'professional master <naam cursus>' ontvangt.
 - Regelmatig wordt aangegeven dat het een onderdeel van een NVAO-geaccrediteerde masteropleiding betreft.
- Degenen die een executive master (overwegen te gaan) volgen kunnen op basis van informatie op de website gemakkelijk het idee krijgen dat zij een officieel masterdiploma, en daarmee een graad, ontvangen.
 - De website geeft aan dat het aanbod op masterniveau betreft.
 - Er wordt genoemd dat je na afronding een diploma 'executive master <naam cursus>' of een mastercertificaat ontvangt.
- De inspectie heeft de NCOI Groep opheldering gevraagd over het aanbod van professional masters en executive masters. Uit de reactie van de NCOI Groep (11 juni 2021 en 20 juli 2021) blijkt het volgende:
 - Professional masters en executive masters zijn niet door de NVAO geaccrediteerd. Het betreft cursusaanbod.
 - Een cursus kan door diverse onderwijsaanbieders op hun website worden aangeboden. Cursisten ontvangen hun diploma van de partij die de cursus ook daadwerkelijk uitvoert.
- NCOI Groep heeft de inspectie enkele voorbeelden van uitgegeven diploma's voor professional masters en executive masters doen toekomen. Op deze diploma's wordt de term 'master' gebruikt (zie bijlage IV). Het gebruik van deze term op deze diploma's is onrechtmatig, aangezien deze trajecten niet door de NVAO geaccrediteerd zijn en hier op grond van de WHW dus geen

graad (in casu het gebruik van de term 'master' op een diploma) aan mag worden verbonden.

- Cursisten kunnen het idee krijgen dat het een officiële graad betreft. Hierdoor kunnen zij onterecht denken dat de rechten en plichten behorende bij een verleende graad, zoals het voeren van een titel, op hen van toepassing zijn. Hierbij weegt mee dat het onderwijs werd aangeboden door een door de overheid erkende hogeschool, waarbij cursisten menen te kunnen vertrouwen op het feit dat al het onderwijsaanbod conform de geldende wetgeving is.
- NCOI Groep heeft een overzicht aangeleverd waarin per organisatie is aangegeven hoeveel diploma's zijn uitgegeven voor professional masters of executive masters. Op basis van deze gegevens blijkt dat de instelling van september 2017 t/m juni 2021 in totaal 435 graden heeft verleend. Het betreft één executive master en 434 professional masters.
 - Diverse van deze cursussen werden niet alleen aangeboden op de website van de instelling zelf, maar ook door andere organisaties uit de NCOI Groep. Hierbij werd in elk geval samengewerkt met Bestuursacademie Nederland, Boertien Vergouwen Overduin, Computrain, Markus Verbeek Praehop, Pro Education en SRM.
 - In voorkomende gevallen komt het door de NCOI Groep aangeleverde overzicht niet overeen met informatie m.b.t. de diplomaverstrekende partij op de website of de indruk die op basis van het uiterlijk van diploma's kan ontstaan.
- Uit bovengenoemde overzicht blijkt daarnaast dat per juni 2021 nog 271 cursisten ingeschreven staan, waarvan één bij een executive master en 270 bij een professional master.

Moderne bedrijfsadministratie

- De instelling biedt een cursus Moderne bedrijfsadministratie aan waarnaar op de website ook wordt verwezen met de afkorting 'MBA'.
- De afkorting 'MBA' wordt binnen het hoger onderwijs ook gebruikt voor een 'Master of business administration', een bekende combinatie van graad en graadtoevoeging die na specifieke masteropleidingen behaald kan worden. Het verlenen van een MBA is voorbehouden aan opleidingen die een NVAO-accreditatie hebben.
- Bij (aspirant-)cursisten kan door gebruik van de afkorting 'MBA' ten onrechte de suggestie worden gewekt dat zij een mastergraad ontvangen. Moderne bedrijfsadministratie is echter een cursus waarvoor geen NVAO-accreditatie is verkregen en dus geen graad kan worden verleend.
- De NCOI Groep heeft aangegeven dat cursisten deelnemen aan de examens van de Nederlandse Associatie voor Examinering. De Associatie verstrekt per onderdeel een certificaat en cursisten kunnen, na het behalen van alle onderdelen, een diploma verkrijgen. Door de instelling zelf worden geen diploma's uitgegeven.
- Op het diploma en de bijbehorende cijferlijst wordt geen gebruik gemaakt van het woord 'master' of de afkorting 'MBA'. De naam van de cursus wordt volledig uitgeschreven. De diploma's worden daarom door de inspectie niet beschouwd als ten onrechte verleende graden.

6.2

Beoordeling 2 (oktober 2021)

Professional masters en executive masters

- De inspectie constateerde in beoordeling 1 dat onterechte graden zijn verleend aan cursisten van professional masters en executive masters. De inspectie blijft bij deze constatering uit de eerste beoordeling.
- In het gesprek van 30 september 2021 heeft de NCOI Groep m.b.t. het aanbod van professional masters en executive masters aangegeven dat zij:
 1. De naam van het aanbod gaat aanpassen zodat de term 'master' hierin niet meer voorkomt.

2. Cursisten die vanaf 2017 een professional master of executive master hebben afgerond zal informeren over het feit dat het geen WHW master betreft en dat geen graad is verkregen door het afronden van de professional of executive master.
 3. Alle cursisten die momenteel een professional of executive master volgen zal informeren over het feit dat het niet gaat om een master waarvoor een WHW graad kan worden verkregen.
- De inspectie heeft gevraagd uiterlijk 30 november 2021 te vernemen welke vorderingen gemaakt zijn ten aanzien van de bovenstaande punten. Ook heeft de inspectie gevraagd om een format van in de toekomst te verlenen diploma's voor dit onderwijsaanbod.

6.3 Beoordeling 3 (december 2021)

Professional masters en executive masters

De bevindingen uit beoordeling 1 en 2 gelden onverminderd. De instelling heeft tussen september 2017 en juni 2021 onterecht 435 mastergraden (één executive master en 434 professional masters) verleend aan cursisten van professional masters en executive masters. Per juni 2021 stonden nog 271 cursisten ingeschreven voor een professional master of executive master. De NCOI Groep heeft de inspectie geen informatie verschaft over het diploma dat deze cursisten zullen ontvangen.

De NCOI Groep heeft op 1 december 2021 per brief laten weten cursisten en oud-cursisten per brief geïnformeerd te hebben over de status van hun diploma. De inspectie heeft hiervan geen bewijs ontvangen.

7 Bevindingen over het 'gebruik van de naam universiteit en hogeschool'

7.1 Beoordeling 1 (april 2021)

Naamgebruik universiteit

- De instelling heeft op haar website een pagina met de url www.ncoi.nl/ncoi-university.html en voert daarmee de naam universiteit.
- De term 'university' wordt - in de vorm 'NCOI university' - gebruikt op de website van de instelling zelf en daarnaast op websites van andere organisaties uit de NCOI Groep als zij naar Hogeschool NCOI verwijzen.
- De instelling is een hogeschool en mag de naam 'universiteit' niet voeren.

Naamgebruik hogeschool

- De instelling gebruikt de naam 'NCOI University of Business Studies'.
- Het voeren van de naam hogeschool in de vorm 'university of' met daarachter het vakgebied, zoals de instelling doet met 'NCOI University of Business Studies', is voorbehouden aan instellingen die opleiden tot een specifiek beroepsprofiel of binnen een afgebakend vakgebied.
- Hogeschool NCOI heeft een breed aanbod van opleidingen en leidt niet op tot een specifiek beroepsprofiel of binnen een afgebakend vakgebied en mag de naam 'NCOI University of Business Studies' dus niet gebruiken.

7.2 Beoordeling 2 (oktober 2021)

Naamgebruik universiteit

- De bovengenoemde overtredingen zijn nog steeds actueel. De term 'university' is op enkele plaatsen verwijderd maar wordt desondanks nog veelvuldig gebruikt, zoals:
 - in de url www.ncoi.nl/ncoi-university.html;
 - op de informatiepagina voor een aantal executive masters op de website www.ncoi.nl;
 - op de websites van andere aanbieders, waaronder in elk geval bij Computrain en NIBE-SVV.

Naamgebruik hogeschool

- De bovengenoemde overtredingen zijn nog steeds actueel. Op www.ncoi.nl en op websites van andere instellingen en aanbieders uit de NCOI Groep, waaronder in elk geval Pro Education, SRM en Boertien Vergouwen Overduin wordt nog steeds verwezen naar (een faculteit van) de instelling als 'NCOI University of Business Studies'.

7.3 Beoordeling 3 (december 2021)

Naamgebruik universiteit

- De bovengenoemde overtredingen zijn nog steeds actueel. De term 'university' wordt nog op enkele plaatsen gebruikt, zoals:
 - in de url www.ncoi.nl/ncoi-university.html;
 - op de informatiepagina voor de executive master Persoonlijke Kracht en Leiderschap op de website www.ncoi.nl;
 - op de websites van andere aanbieders, waaronder in elk geval bij Computrain en NIBE-SVV.

Naamgebruik hogeschool

- De bovengenoemde overtredingen zijn nog steeds actueel. Op www.ncoi.nl en op websites van andere instellingen en aanbieders uit de NCOI Groep, waaronder in elk geval Pro Education en SRM wordt nog steeds verwezen naar (een faculteit van) de instelling als 'NCOI University of Business Studies'.

8 Geconstateerde overtredingen

Voorlichting over graadverlening

De inspectie concludeerde na de eerste beoordeling dat de 'voorlichting over graadverlening' bij de instelling Hogeschool NCOI niet duidelijk was. Studenten waren op basis van de voorlichting over de graadverlening onvoldoende in staat opleidingsmogelijkheden te vergelijken en onvoldoende in staat zich een oordeel te vormen over de inhoud en de inrichting van het onderwijs. De instelling heeft gedurende het onderzoek wijzigingen doorgevoerd om de voorlichting te verbeteren.

De inspectie concludeert op basis van de bevindingen in hoofdstuk 5 dat de 'voorlichting over graadverlening' per december 2021 nog steeds niet duidelijk is. Dit betekent dat de instelling ten minste van januari 2021 tot december 2021 niet voldeed aan de wettelijke vereisten (artikel 7.15 van de WHW) rondom informatievoorziening.

Graadverlening

De inspectie concludeert op basis van de bevindingen in hoofdstuk 6 dat de instelling tussen september 2017 en juni 2021 onterecht 435 graden heeft verleend voor professional masters en executive masters waarvoor geen NVAO-accreditatie bestond. Daarmee heeft de instelling in strijd gehandeld met artikel 15.7 van de WHW.

Naamgeving

Tenslotte concludeert de inspectie op basis van de bevindingen in hoofdstuk 7 dat de instelling onterecht gebruik maakt van de namen 'university' (artikel 1.22 van de WHW) en 'university of business studies' (artikel 1.23 van de WHW). Dit punt is per december 2021 nog niet verholpen en daarom is sprake van een overtreding van artikel 1.22 en artikel 1.23 van de WHW.

9 Hoor en wederhoor

9.1 Procedure

Voor dit onderzoek geldt een hoor en wederhoorprocedure en de mogelijkheid tot een zienswijze (WOT artikel 20 lid 3 en 4).

Het conceptrapport over de instelling is op 2 februari 2022 naar de directie van de NCOI Groep verstuurd. Daarbij werd gevraagd om voor 23 februari 2022 schriftelijk te reageren. De inspectie heeft op 22 februari 2022 een reactie ontvangen van de NCOI Groep. Op basis van deze reactie is het rapport op enkele punten gewijzigd. Deze wijzigingen hadden geen consequenties voor de in het rapport getrokken conclusies.

Het rapport is vervolgens door de inspectie op 29 maart 2022 vastgesteld.

9.2 Verificatie van de reactie van de NCOI Groep n.a.v. concept inspectierapport

De NCOI Groep heeft als reactie op het conceptrapport aangegeven een aantal feitelijke punten te hebben gewijzigd in de voorlichting over de graadverlening en de graadverlening. De inspectie heeft deze wijzigingen in het kader van de zorgvuldigheid geverifieerd en hieronder per wijziging aangegeven wat zij heeft aangetroffen.

- De aanduidingen "executive masterprogramma" en "professional masterprogramma" gebruikt worden. De aanduiding "master" wordt niet afzonderlijk gebruikt.

De inspectie constateert op 17 maart 2022 dat Hogeschool NCOI geen professional masters en executive masters meer aanbiedt. De term wordt nog wel een aantal malen gebruikt op www.opleiding.nl. Bijvoorbeeld in de url staat nog vaak professional master en bij de cursus professional master Business Information Management. De term 'master' wordt nog gebruikt als aanduiding van het opleidingsniveau.

- De aanduiding "MBA" niet meer wordt gebruikt.

De inspectie constateert op 17 maart 2022 dat nu de term MBA-programma wordt gebruikt. Echter in de beschrijvingen van deze programma's staat de zin: "*Dit programma is de afgelopen jaren uitgegroeid tot de grootste en meest succesvolle MBA-opleiding van Nederland*". Hierdoor lijkt het alsof het masterprogramma nog steeds een NVAO-geaccrediteerde MBA-opleiding betreft. Waarschijnlijk wordt naar de MBA-opleiding verwezen waar het programma onderdeel van uitmaakt. Dit is niet heel duidelijk. Daarnaast wordt bij een heel aantal opleidingen nog de term MBA gebruikt als wordt gesproken over de cursus Moderne Bedrijfsadministratie die vrijstellingen kan opleveren.

10 Consequenties en vervolg

Dit boeterapport wordt in de vijfde week na vaststelling gepubliceerd op de website van de inspectie en aangeboden aan de Minister van OCW. De Minister kan overgaan tot het nemen van een boetebesluit (artikel 15.7 lid 3, 15.8 en 15.9 van de WHW).

11 Overzicht

Instelling	Hogeschool NCOI
Bestuurder	NCOI Holding B.V. (KvK nr. 30074837)
Adres	Marathon 7 1213 PD Hilversum
Overtreding(en)	Artikel 1.22 WHW <i>januari 2021 tot december 2021</i> Artikel 1.23 WHW <i>januari 2021 tot december 2021</i> Artikel 7.15 WHW <i>januari 2021 tot december 2021</i> Artikel 15.7 WHW <i>september 2017 t/m juni 2021</i>

Bijlage I: Lijst met afkortingen en begrippen

AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BRIN	Basisregistratie instellingen
hbo	hoger beroepsonderwijs
inspectie	Inspectie van het Onderwijs
KvK	Kamer van Koophandel
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
rpho	rechtspersoon hoger onderwijs
SBI	Standaard Bedrijfsindeling
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WNG	Wet bescherming Namen en Graden
WOT	Wet op het onderwijstoezicht

Bijlage II: Relevante wetsartikelen

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)

Artikel 1.22. Bescherming naam universiteit

1. Het voeren van de naam universiteit is voorbehouden aan de instellingen voor hoger onderwijs die zijn opgenomen in de bijlage van deze wet onder a, b, h en i, de universiteiten, bedoeld in artikel 18.75, derde lid en de transnationale Universiteit Limburg. Onder het voeren van de naam universiteit wordt tevens verstaan het voeren van deze naam in samenstellingen, alsmede het voeren van de naam universiteit in vertalingen.
2. In afwijking van het eerste lid, mag een instelling voor hoger onderwijs die in Nederland is gevestigd als nevenvestiging van een buitenlandse universiteit, de naam universiteit voeren, indien de instelling:
 - a. haar hoofdvestiging heeft in een land dat behoort tot de Europese Economische Ruimte; en
 - b. in het land van hoofdvestiging als universiteit is gevestigd conform de daar geldende onderwijs- en vestigingsregels, daar het recht heeft graden te verlenen, waaronder de graad Doctor of Doctor of Philosophy en ook in Nederland toegang tot promotie biedt; en
 - c. op haar website duidelijk kenbaar maakt in welk land de hoofdvestiging is, welke graden op grond van welke opleidingen worden verleend en op grond van welke regeling een graad wordt verleend, met dien verstande dat de instelling deze gegevens, bij afwezigheid van een website, anderszins kenbaar maakt aan aanstaande studenten; en
 - d. op ieder getuigschrift dat wordt verstrekt ten bewijze dat een graad is behaald, de naam van de instelling vermeldt en de regeling op grond waarvan de graad wordt verleend.
3. De bewijslast dat is voldaan aan de voorwaarden van het tweede lid, rust op de instelling.
4. Onze Minister kan besluiten dat nevenvestigingen van buitenlandse instellingen die hun hoofdvestiging buiten de Europese Economische Ruimte hebben, zich hier universiteit mogen noemen indien zij voldoen aan bij ministeriële regeling vast te leggen criteria. Het tweede en derde lid zijn hierop van overeenkomstige toepassing.

Artikel 1.23. Bescherming naam hogeschool

1. Het voeren van de naam hogeschool is voorbehouden aan de instellingen voor hoger onderwijs die zijn opgenomen in de bijlage van deze wet onder g, en aan rechtspersonen voor hoger onderwijs. Onder het voeren van de naam hogeschool wordt tevens het voeren van deze naam in samenstellingen verstaan, alsmede het voeren van de naam hogeschool in vertalingen. In afwijking van artikel 1.22, eerste lid, wordt de naam hogeschool in het Engels aangeduid met «university of applied sciences» dan wel, bij hogescholen die opleiden tot een bepaald beroepsprofiel, «university» met daarachter het vakgebied.
2. In afwijking van het eerste lid, mag een onderwijsinstelling die in Nederland is gevestigd als nevenvestiging van een buitenlandse instelling, de naam hogeschool voeren indien de instelling:

- a. haar hoofdvestiging heeft in een land dat behoort tot de Europese Economische Ruimte; en
- b. in het land van hoofdvestiging als instelling voor hoger onderwijs is gevestigd conform de daar geldende onderwijs- en vestigingsregels en daar het recht heeft graden te verlenen; en
- c. op haar website duidelijk kenbaar maakt in welk land de hoofdvestiging is, welke graden op grond van welke opleidingen worden verleend en op grond van welke regeling een graad wordt verleend, met dien verstande dat de instelling deze gegevens, bij afwezigheid van een website, anderszins kenbaar maakt aan aanstaande studenten; en
- d. op ieder getuigschrift dat wordt verstrekt ten bewijze dat een graad is behaald, de naam van de instelling vermeldt en de regeling op grond waarvan de graad wordt verleend.

3. De bewijslast dat is voldaan aan de voorwaarden van het tweede lid, rust op de instelling.

4. Onze Minister kan besluiten dat nevenvestigingen van buitenlandse instellingen die hun hoofdvestiging buiten de Europese Economische Ruimte hebben, zich hier hogeschool mogen noemen indien zij voldoen aan bij ministeriële regeling vast te leggen criteria. Het tweede en derde lid zijn hierop van overeenkomstige toepassing.

Artikel 1.24. Uitzonderingen gebruik naam hogeschool en universiteit

1. In afwijking artikel 1.22, eerste lid, mag de naam universiteit worden gevoerd door:

- a. de volksuniversiteiten;
- b. een persoon of rechtspersoon die geen graden verleent, noch in het vooruitzicht stelt en die geen betaling vraagt voor onderwijs of certificaten.

2. In afwijking van artikel 1.23, eerste lid, mag de naam hogeschool worden gevoerd door:

- a. de volkshogescholen;
- b. de Evangelische Hogeschool in Amersfoort en de Vrije Hogeschool in Zeist;
- c. een persoon of rechtspersoon die geen graden verleent, noch in het vooruitzicht stelt en die geen betaling vraagt voor onderwijs of certificaten.

Artikel 7.15. Informatieverstrekking aan studenten en aanstaande studenten

1. Het instellingsbestuur verstrekt zodanige informatie aan studenten en aspirant-studenten over:

- a. de instelling,
- b. het te volgen onderwijs in algemene zin,
- c. de differentiatie in het opleidingsaanbod,
- d. de selectie van studenten,
- e. de opleidingsnamen, en
- f. de graden die aan de opleidingen zijn verbonden, dat deze studenten en aspirant-studenten in staat zijn de opleidingsmogelijkheden te vergelijken, zich een goed oordeel te vormen

over de inhoud en de inrichting van het gevolgde of te volgen onderwijs en de examens en zich goed voor te bereiden op de gestelde eisen.

2. De vertegenwoordiging van de instellingen en de daarvoor in aanmerking komende belangenorganisaties van studenten maken gezamenlijke afspraken over de specificaties van de informatie, bedoeld in het eerste lid. Indien zij daarin niet slagen, kunnen bij ministeriële regeling die nadere specificaties worden gegeven van inhoud en vorm van de informatie die nodig is voor het vergelijken van opleidingen en het kiezen van een passende opleiding. In de ministeriële regeling kunnen voor verschillende groepen van instellingen verschillende specificaties worden gegeven.

Artikel 15.7. Niet-gerechtigde verlening graden en titels

1. Het is verboden graden te verlenen, tenzij:
 - a. aan de opleiding accreditatie is verleend, of
 - b. toepassing is gegeven aan artikel 5.21, derde of zesde lid, of artikel 5.32, of
 - c. de graad wordt verleend op grond van een buitenlandse wettelijke regeling en zowel bij het aantrekken van studenten als bij de graadverlening kenbaar is gemaakt tot welke graad de opleiding leidt en op grond van welke buitenlandse regeling de graad wordt verleend, of
 - d. de graad wordt verleend op grond van artikel 7.18, eerste of zesde lid, of de uitzondering, bedoeld in artikel 1.22, tweede lid, van toepassing is.
2. Het is verboden titels, genoemd in de artikelen 7.20, 7.22, tweede lid, en 7a.5, te verlenen.
3. Onze Minister kan een bestuurlijke boete opleggen aan degene die in strijd met het eerste of tweede lid handelt.

Artikel 15.8. Niet-gerechtigd voeren naam universiteit of hogeschool of niet voldoen aan informatieplicht

Onze Minister kan een bestuurlijke boete opleggen aan de natuurlijke persoon of rechtspersoon die handelt in strijd met artikel 1.22, 1.23, 1.24 of 7.15.

Artikel 15.9. Hoogte bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete die op grond van artikel 15.7 en artikel 15.8 kan worden opgelegd, bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, respectievelijk artikel 27, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht BES of, indien dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de onderneming, onderscheidenlijk, indien de overtreding door een ondernemersvereniging is begaan, van de gezamenlijke omzet van de ondernemingen die van de vereniging deel uitmaken, in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking waarin de bestuurlijke boete wordt opgelegd.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 5:48. Rapport van overtreding

1. Het bestuursorgaan en de voor de overtreding bevoegde toezichthouder kunnen van de overtreding een rapport opmaken.
2. Het rapport is gedagtekend en vermeldt:
 - a. de naam van de overtreder;
 - b. de overtreding alsmede het overtreden voorschrift;
 - c. zo nodig een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd.
3. Een afschrift van het rapport wordt uiterlijk bij de bekendmaking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete aan de overtreder toegezonden of uitgereikt.
4. Indien van de overtreding een proces-verbaal als bedoeld in artikel 152 van het Wetboek van Strafvordering is opgemaakt, treedt dit voor de toepassing van deze afdeling in de plaats van het rapport.

Wet op het onderwijstoezicht (WOT)

Artikel 12a. Onderzoek hoger onderwijs

1. Ter uitvoering van de in artikel 3, eerste lid, onderdelen a en c, bedoelde taken onderzoekt de inspectie met inachtneming van artikel 4 de naleving van de wettelijke voorschriften en de financiële rechtmatigheid bij instellingen voor hoger onderwijs.
3. Ter uitvoering van de in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 1^o, onderdeel b, subonderdeel 4^o en onderdeel c, bedoelde taken kan de inspectie naar aanleiding van signalen van buitenaf die mogelijk kunnen leiden tot gevolgen op stelselniveau in incidentele gevallen onderzoek verrichten op aanwijzing van de Minister dan wel uit eigen beweging onder door Onze Minister te stellen voorwaarden.

Artikel 20. Vaststelling van inspectierapporten

1. De inspectie legt haar oordelen en bevindingen naar aanleiding van een onderzoek als bedoeld in artikel 11, dan wel artikel 12a, vast in een inspectierapport. In het inspectierapport wordt onderscheid aangebracht tussen oordelen op grond van de in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, bedoelde taak en bevindingen op grond van de in artikel, eerste lid, onderdeel b, bedoelde taak.
2. De inspectie vermeldt ten aanzien van de in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, bedoelde taak, op welke bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften haar oordeel betrekking heeft. Indien de inspectie oordeelt dat een bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschrift niet is nageleefd, vermeldt zij dit in het rapport.
3. Alvorens een rapport vast te stellen, stelt de inspectie het bestuur in de gelegenheid van het ontwerp-rapport kennis te nemen en daarover overleg te voeren.
4. Indien in het overleg geen overeenstemming is bereikt over door het bestuur gewenste wijzigingen van het ontwerp-rapport, wordt de zienswijze van het bestuur in een bijlage bij het inspectierapport opgenomen.
5. De inspectie zendt het inspectierapport na vaststelling daarvan onverwijld aan het bestuur.

6. Het inspectierapport waarin de inspectie tot het oordeel komt dat de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is, als bedoeld in artikel 10a, eerste of vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 19a van de Wet op de expertisecentra en artikel 23a1, eerste of vierde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs geldt na vaststelling als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 21. Openbaarmaking van inspectierapporten

1. De inspectie maakt een inspectierapport in de vijfde week na vaststelling daarvan openbaar.
2. Indien voor de vijfde week na vaststelling van het inspectierapport, bedoeld in artikel 20, zesde lid, wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de openbaarmaking opgeschort totdat de voorzieningenrechter een uitspraak heeft gedaan.
3. Tevens verstrekt de inspectie een inspectierapport op verzoek. De inspectie kan een vergoeding van kosten vragen overeenkomstig een door haar vast te stellen tarief voor de afgifte van een inspectierapport.
4. De inspectie verstrekt een inspectierapport niet eerder dan nadat het op grond van het eerste lid openbaar is gemaakt.

Bijlage III: Bronnenlijst

- Mail 3 februari 2021 van NCOI aan IvhO
- Mail 9 februari 2021 van NCOI aan IvhO
- Mail 2 maart 2021 van NCOI aan IvhO
- Mail 26 mei 2021 van NCOI aan IvhO
- Mail 11 juni 2021 van NCOI aan IvhO met diverse bijlagen:
 - Reactie op informatievraag
 - Tabel executive en professional masters
 - Tabel graadverlening
 - Beleidsplan uitbesteding
 - 6 x scan van diploma professional/executive master
- Mail 12 juli 2021 van NCOI aan IvhO met diverse bijlagen:
 - In-Uitleen erkende lijnen groepsbreed
 - Tabel graadverlening versie 2
- Mail 20 juli 2021 van NCOI aan IvhO met diverse bijlagen:
 - Format cijferlijst Moderne bedrijfsadministratie
 - Format diploma Moderne bedrijfsadministratie
 - Beleidsplan professionals 2021
- Mail 13 augustus 2021 van NCOI aan IvhO met diverse bijlagen:
 - 3 x diploma van cursus op hbo-niveau
 - 2 x HBO master getuigschrift
- Mail 17 augustus 2021 van NCOI aan IvhO met diverse bijlagen:
 - 2 x HBO master getuigschrift
- Mail 26 augustus 2021 van NCOI aan IvhO met diverse bijlagen:
 - Overzicht uitbestede opleidingen
- Mail 15 september 2021 van NCOI aan IvhO
- Mails 1 en 21 december 2021 van NCOI aan IvhO met één bijlage:
 - Zienswijze bevindingen inspectie inzake voorlichting en graadverlening

Bijlage IV: Voorbeeld geanonimiseerd diploma

Dit is een geanonimiseerd voorbeeld van een diploma zoals de NCOI Groep dat voor professionals masters en/of executive masters uitreikt.



Diploma

De Examencommissie van NCOI Opleidingen verklaart hierbij dat

[REDACTED]

geboren op [REDACTED]

de opleiding

Professional Master Executive Support

met goed gevolg heeft afgerond.

Deze opleiding vertegenwoordigt een studielast van 18,0 EC.

NCOI Opleidingen is erkend door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap officieel erkend in het kader van de Wet op Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WetWO).

Hilversum, 10 mei 2021

Namens de Examencommissie
Mevrouw [REDACTED]

[REDACTED]

Registratienummer: 958118

00030

Bijlage V: Zienswijze van instelling

NCOI Groep heeft op 19 april 2022 een zienswijze op dit boeterapport aangeleverd. Deze zienswijze is te lezen op de hierop volgende pagina's.

Hierbij stuur ik u namens Hogeschool NCOI de zienswijze op het rapport van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie) van 29 maart 2022. Hogeschool NCOI is een rechtspersoon voor hoger onderwijs die de bevoegdheid heeft om in de WHW geregelde graden te verlenen voor door de NVAO geaccrediteerde opleidingen.

Inleiding

Zoals u in deze zienswijze zult lezen, kunnen wij ons niet vinden in de conclusies zoals die worden gesteld in het definitieve rapport 'Bescherming namen en graden hoger onderwijs'.

Ten aanzien van onze voorlichting is de essentie van onze zienswijze:

Alle onderwijsaanbieders van Salta Group hebben naar eer en geweten informatie over hun opleidingen en cursussen verschaft. Zij hebben die informatie zelfs nog bij herhaling aangepast naar aanleiding van de opvattingen van de Inspectie. De Inspectie blijft echter vasthouden aan haar onrechtmatig handelen en breidt dit zelfs steeds verder uit.

Ten aanzien van de graadverlening is de essentie van onze zienswijze:

Het oordeel van de Inspectie is in strijd met de wet, onjuist en onvoldoende onderbouwd.

Voordat wij ingaan op de afzonderlijke bevindingen, schetsen wij graag eerst de bijzondere situatie van volwassenenonderwijs en onze verantwoordelijke rol daarin.

Volwassenenonderwijs

Gezien de ontwikkelingen op de huidige arbeidsmarkt is het belangrijker dan ooit dat zoveel mogelijk werkenden participeren in leven lang ontwikkelen. Als opleider van werkenden dragen wij hierin een verantwoordelijke rol. Niet voor niets zien wij het als onze missie om leven lang ontwikkelen voor iedereen mogelijk te maken. Ongeacht leeftijd, beroep, opleidingsniveau of privésituatie. Daarom maken wij onze opleidingen flexibel, praktijkgericht, aantrekkelijk en haalbaar.

Volwassenenonderwijs is op veel vlakken vergelijkbaar met initieel onderwijs, vooral als het gaat om kwaliteit en zorgvuldigheid. Maar het kent ook zijn eigen dynamiek. Waar voor kinderen en jong volwassenen het volgen van onderwijs een automatisme is, geldt dat voor volwassenen niet. Het onderwijs moet zich aanpassen aan hun drukke bestaan. Het moet daarnaast goed aansluiten bij hun actuele (gewenste) werkzaamheden, met een optimale balans tussen theorie en praktijk. Het vraagt om andersoortige docenten, die nog met minimaal één been in de praktijk werkzaam zijn. En het vraagt om heldere, maar ook wervende voorlichting die aanspoort tot leven lang ontwikkelen. Juist omdat het volgen van onderwijs voor volwassenen en werkenden minder voor de hand ligt dan voor jongeren.

Het is belangrijk deze context te schetsen, voordat wij ingaan op het definitieve rapport 'Bescherming namen en graden hoger onderwijs'. Immers, door de aard van het rapport is onze zienswijze inhoudelijk juridisch van toonzetting. Maar die juridisch ingestelde reactie moet wel gelezen worden vanuit de bijzondere context van het opleiden van volwassenen en werkenden.

Voorlichting met een bewust wervend karakter

Zo is voorlichting, gezien vanuit die context, voor ons meer dan het enkel voldoen aan de regels en wettelijke kaders. Natuurlijk, daar moet aan voldaan worden, daar is geen discussie over mogelijk en daar staan wij ook voor. Onze opleidingen moeten waardevol zijn, er mag geen twijfel zijn over erkenningen en validiteit. Wij hechten dan ook veel waarde aan transparantie in onze uitingen. Niet voor niets zijn we altijd bereid – sterker nog; we stimuleren het gesprek – om hierover in dialoog te gaan en te blijven met de Inspectie. Zo hebben we in het studiejaar 2015-2016 in nauwe samenspraak met de Inspectie, tekstwijzigingen doorgevoerd in onze gidsen en op onze websites. Deze aanpassingen zijn vanaf dat moment voor ons de norm geworden. Juist om te zorgen dat onze voorlichting voldoet aan de afspraken die gemaakt zijn. Tot het moment van de aanvang van het onderzoek is deze norm aangehouden. Intern werkten wij bijvoorbeeld met een zogenaamde ‘verboden woordenlijst’, een handleiding voor een ieder die te maken heeft met voorlichting en andere communicatie-uitingen. We beseffen dat - ook gezien de complexiteit van onze uitgebreide websites - bewustzijn en controlemechanismen niet kunnen en mogen ontbreken. Wij vinden het dan ook vervelend dat de Inspectie ons af en toe heeft moeten wijzen op onvolkomenheden. We hebben die zo snel mogelijk proberen te corrigeren, gelukkig is dat in de meeste gevallen snel gelukt, af en toe heeft dat inderdaad te lange tijd gevergd vanwege de omvang en complexiteit van de systemen.

Maar, voorlichting is ook een belangrijk communicatie instrument waar het gaat om het aansporen en motiveren van onze doelgroepen. Doelgroepen die, in het kader van Leven Lang Ontwikkelen, gelijk zijn aan de doelgroepen van de ministeries van OCW en SZW. Deze doelgroepen moeten niet alleen inhoudelijk helder en zuiver worden voorgelicht; om de participatiedoelen te halen, zullen we ook wervend en motiverend moeten communiceren. Het is onze verantwoordelijkheid om hierin de juiste balans te vinden, waarbij nooit getornd mag worden aan de regels en wetten hieromtrent. Wij dragen die verantwoordelijkheid met zorg.

Het voorlopig rapport

Bij aanvang van het onderzoek waren we dan ook in het volle vertrouwen dat onze voorlichting voldeed aan de norm van de Inspectie, ook gezien de zorgvuldige afstemming in 2015 -2016. Natuurlijk staan wij open voor nieuwe inzichten en verbeteringen. We gingen ervan uit dat die in open en positieve dialoog besproken en doorgevoerd konden worden, waarbij alle partijen dezelfde doelstellingen nastreven, namelijk het vergroten van de participatiegraad in het kader van Leven Lang Ontwikkelen.

Wij waren dan ook enige mate verrast toen wij geconfronteerd werden met de eerste bevindingen. Er klonk kritiek, die gelukkig ook werd genuanceerd: *“Het inspectieoordeel over de voorlichting over de graadverlening is gebaseerd op een optelsom van onduidelijkheden die op de websites van instellingen en aanbieders zijn geconstateerd. Het zijn doorgaans niet de separate onduidelijkheden in de voorlichting die de inspectie zorgen baren, maar vooral het feit dat zij in combinatie met elkaar voorkomen en elkaar daardoor versterken.”*

Separate informatie voldeed dus aan de vereisten, dat kon ook niet anders, gezien onze interne norm en controlemechanismen, maar over de optelsom van alle informatie werden zorgen geuit.

Wij zijn het gesprek aangegaan met de Inspectie en hebben ons daarbij als een lerende organisatie opgesteld. Waar de Inspectie combinaties van teksten onduidelijk achtte, hebben wij aanpassingen doorgevoerd. Deze aanpassingen hebben veel tijd, geld en moeite gekost. Waar nodig, o.a. vanwege de complexe systemen achter onze websites, hebben we dezelfde aanpassingen op meerdere posities herhaald. Eind augustus 2021 hebben we deze aanpassingen afgerond.

We hebben de Inspectie hierover geïnformeerd en gaven daarbij aan dat we de Inspectie erkentelijk waren voor hun kritische, maar ook constructieve houding.

Het definitieve rapport

Waren we eerder al verrast door de eerste bevindingen, de bevindingen en conclusies uit het definitieve rapport zijn voor ons niet alleen teleurstellend, maar ook onterecht. Onterecht, omdat nu niet de optelsom maar de afzonderlijke onduidelijkheden ons worden aangerekend. De conclusies voelen voor ons als een harder oordeel dan de bevindingen in het eerder ontvangen voorlopig rapport. Zeker gezien alle inspanningen die wij op grond daarvan al hadden verricht, kunnen wij het uiteindelijke oordeel niet begrijpen en daarom niet aanvaarden.

Ook nu waren wij liever in open dialoog en constructieve samenwerking gekomen tot een voor alle partijen werkbare oplossing. Maar gegeven de aard en de status van het definitieve rapport voelen wij ons genoodzaakt de hierin gestelde bevindingen juridisch te bestrijden.

Algemeen

De Inspectie heeft ervoor gekozen om de argumenten die Salta Group¹ heeft ingediend naar aanleiding van de concept-rapporten te bespreken in een uitgebreide aanbiedingsbrief van 66 pagina's, die betrekking heeft op alle onderwijsaanbieders van Salta Group. Hierna zal dan ook, in aanvulling op de inhoud van de rapporten, tevens worden ingegaan op de argumenten die de Inspectie in die aanbiedingsbrief aanvoert.

De Inspectie hanteert in de rapporten de aanduiding "overtreding". Dit is misleidend; het begrip "overtreding" is een strafrechtelijk begrip. In de WHW zijn de strafbare feiten van artikel 15.3 tot en met 15.5 overtredingen, zoals bepaald in artikel 15.6 WHW. Voor de door de Inspectie in dit rapport beoordeelde feiten hanteert de WHW niet de aanduiding "overtreding" (die aanduiding komt pas in artikel 15.9 WHW voor), terwijl deze feiten ook anderszins niet als overtredingen in strafrechtelijke zin gekwalificeerd kunnen worden. Hoogstens zou sprake kunnen zijn van het niet naleven van bij of krachtens de WHW gegeven voorschriften als bedoeld in artikel 2 lid 1 onder a, 1° WOT.

In haar reactie stelt de Inspectie dat uit de Memorie van Toelichting blijkt dat wel degelijk sprake is van overtredingen. Als dit gevolgd zou moeten worden, heeft dat echter als consequentie dat het onderzoek door de Inspectie op onrechtmatige wijze verricht is, aangezien de Inspectie verzuimd heeft de cautie te geven.

Overigens zag de wetgever dit zeer genuanceerd. In de Memorie van Toelichting wordt met name gesteld:

"Ook wegens overtreding van artikel 7.15 kan – in een uiterst geval – een bestuurlijke boete worden opgelegd."

(Kamerstukken II 2015-2016, 34 412, nr. 3, p. 30)

De Inspectie heeft op geen enkele wijze onderbouwd dat bij Salta Group sprake zou zijn van een "uiterste geval". Naar de mening van Salta Group is overigens helemaal geen sprake van handelen in strijd met artikel 7.15 WHW, zoals hierna nader uitgewerkt wordt. In ieder geval is er geen grond voor het opleggen van een bestuurlijke boete.

In haar rapport "De Staat van het Onderwijs 2022", gepubliceerd op 13 april 2022, stelt de Inspectie op p. 205:

"Bij enkele casussen hebben we de besluitvorming opgeschort omdat wet- en regelgeving rondom het verlenen van graden onvoldoende duidelijk is. Daar waar dat kon hebben we ingezet op duidelijke informatievoorziening aan (aspirant-)studenten."

¹ Per 15 maart 2022 is de naam NCOI Groep gewijzigd naar Salta Group.

Inderdaad zijn er op dit punt geen heldere wettelijke normen die ten grondslag kunnen worden gelegd aan een oordeel dat in strijd met de wet is gehandeld, laat staan die een grondslag kunnen vormen voor een bestuurlijke boete. Daarom heeft de Inspectie in het geval van Salta Group eigen normen verzonnen, de zogenaamde “toetspunten”. Die worden hierna nader besproken.

Informatieverstrekking

De Inspectie parafraseert in §3.2 van het rapport artikel 7.15 WHW. De Inspectie formuleert vervolgens “toetspunten”, die worden toegepast in alle onderzoeken. In §5.1 worden deze toetspunten gebruikt om een beoordeling te geven van onderwijs dat en de informatieverstrekking over dat onderwijs die verzorgd wordt door onderwijsinstellingen die onderdeel zijn van Salta Group.

In §5.2 wordt een beoordeling gegeven van de situatie bij Hogeschool NCOI in oktober 2021. Dit is niet de grondslag voor het uiteindelijke oordeel. In §5.3 wordt een beoordeling gegeven van de situatie bij Hogeschool NCOI in december 2021. Dit is pas de grondslag voor het uiteindelijke oordeel.

De beoordeling van de informatieverstrekking door de Inspectie is gebaseerd op artikel 7.15 WHW. Artikel 7.15 WHW is een vage norm. In het tweede lid is bepaald dat deze nader zal worden uitgewerkt in afspraken tussen de vertegenwoordigers van de instellingen en de belangenorganisaties van studenten. Dat is niet gebeurd. Er is wel een website www.studiekeuze123.nl, maar die bevat niet dergelijke afspraken. Wel wordt deze website ook door de NRTO (de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding, de brancheorganisatie van het niet-bekostigd onderwijs), ondersteund. Bij gebreke van dergelijke afspraken kan de uitwerking van de vage norm ook bij ministeriële regeling plaats vinden. Dat is ook niet gebeurd. Dit betekent dat slechts in uitzonderlijke en evidente gevallen zal kunnen worden geoordeeld dat in strijd met artikel 7.15 WHW wordt gehandeld. Hoewel in theorie op grond van artikel 15.8 WHW een bestuurlijke boete kan worden opgelegd bij handelen in strijd met artikel 7.15 WHW, is dat in de praktijk niet mogelijk omdat de norm daarvoor te vaag is.

Artikel 7.15 WHW geeft de Inspectie niet de bevoegdheid om zelf een beoordelingskader te formuleren. Dat dient immers in beginsel in overleg tussen de vertegenwoordigers van de instellingen en de belangenorganisaties van studenten te gebeuren, bij gebreke waarvan dit kader bij ministeriële regeling kan worden vastgesteld. Als gezegd is dit niet gebeurd. Nu er geen ministeriële regeling is, mag de Inspectie uiteraard geen eigenrichting plegen door zelf die kaders vast te stellen. §3.2 en 5.1 van het rapport zijn dus in strijd met de wet, want evident in strijd met artikel 7.15 lid 2 WHW.

De Inspectie heeft in reactie hierop in de aanbiedingsbrief van de definitieve rapporten van 29 maart 2022 gesteld dat zij:

“in samenhang met de toelichtende teksten in de Memorie van Toelichting bij de wijzigingswet Bescherming namen en graden hoger onderwijs kan (...) vaststellen wanneer een situatie onduidelijk is voor (aspirant-)studenten/cursisten en wanneer niet”.

Voorts stelt zij:

“de toetspunten die in de rapporten zijn gebruikt voor de oordeelsvorming bij de NCOI organisaties zijn een bevestiging van wat in de praktijk is aangetroffen, hierbij wordt verwezen

naar de al gepubliceerde rapporten op onze website, en vormen een explicitering van het wetsartikel en de Memorie van toelichting”.

De Inspectie lijkt hier in wezen het standpunt in te nemen dat zij ergens de bevoegdheid aan kan ontlenuen om de uitwerking van de normen van artikel 7.15 WHW vast te stellen. Artikel 7.15 WHW biedt daarvoor geen basis, want schrijft expliciet voor dat dit slechts bij ministeriële regeling kan gebeuren en zelfs dat slechts als het in dat artikel bedoelde overleg niet tot resultaten heeft geleid. De Inspectie baseert haar oordeel niet op de door de wet voorgeschreven ministeriële regeling, maar op de door haarzelf vastgestelde “toetspunten”.

Daarbij spreekt de Inspectie van “*een explicitering van het wetsartikel en de Memorie van toelichting*” alsof dit een juridisch aanvaardbare wijze van normstelling zou zijn. Het is echter niet aan de Inspectie om een bindende uitleg aan of “*explicitering*” van de wet te geven, zeker niet als die vervolgens als norm wordt gebruikt om de informatievoorziening door onderwijsinstellingen te toetsen. Daarmee gaat de toezichthouder op de stoel van de wetgever zitten en bepaalt zelf – zonder wettelijke basis – wat de normen volgens de wet zouden zijn.

Daar komt nog bij dat de Inspectie stelt dat deze toetspunten zijn gebaseerd op “*wat in de praktijk is aangetroffen*”. Kennelijk zijn de toetspunten dus niet vastgesteld voordat de Inspectie de informatievoorziening ging onderzoeken, maar zijn deze gaandeweg vastgesteld – en waarschijnlijk uitgebreid – naar aanleiding van informatievoorziening die de Inspectie heeft aangetroffen. De toetspunten waren dus voor betrokkenen niet vooraf kenbaar. Sterker nog, de Inspectie stelt dat de toetspunten kenbaar zijn uit “*al gepubliceerde rapporten op onze website*”. Om deze toetspunten te kennen zouden onderwijsinstellingen dus de gepubliceerde rapporten van de Inspectie moeten bestuderen en analyseren, om daar vervolgens toetspunten uit te halen waaraan hun informatievoorziening moet voldoen.

Wellicht zou deze werkwijze aanvaardbaar kunnen zijn als de Inspectie die zou hanteren in het kader van haar adviserende taak als bedoeld in artikel 3 lid 1 onder b WOT, om onderwijsinstellingen te adviseren over mogelijke verbeteringen in hun informatievoorziening. Dit is echter niet aanvaardbaar in het kader van de toezichthoudende taak van de Inspectie als bedoeld in artikel 3 lid 1 onder a WOT en zeker niet als grondslag voor het mogelijk opleggen van bestuurlijke boetes. De toezichthouder gaat dus niet alleen op de stoel van de wetgever zitten, maar hanteert daarbij ook normen die in de tijd kunnen veranderen op basis van “*wat in de praktijk is aangetroffen*” en zelfs zonder dat enige democratische controle mogelijk is. De Inspectie sluit zelfs niet uit dat die normen in de praktijk tijdens het uitoefenen van toezicht worden gevormd en dus niet vooraf kenbaar zijn. Dat dit kennelijk gebeurt, volgt uit het feit dat de toetspunten volgens de Inspectie moeten worden gedestilleerd uit rapporten die het resultaat zijn van door de Inspectie uitgevoerde onderzoeken.

Tenslotte stelt de Inspectie:

“de toetspunten zijn daarom niet nieuw maar wel eerder dit jaar gepubliceerd op onze website en om door instellingen en aanbieders te worden gebruikt als servicedocument om eigen voorlichting op orde te brengen”.

Dit levert nog een verder bezwaar tegen de handelwijze van de Inspectie op. Immers, dit staat in een brief van 29 maart 2022, zodat met “*eerder dit jaar*” het jaar 2022 wordt bedoeld (op de website is geen publicatiedatum van de toetspunten te vinden), terwijl de eerste beoordeling dateert van februari 2021 en de derde en laatste beoordeling van december 2021. Zelfs als met “*eerder dit jaar*” 2021 zou worden bedoeld, waren deze toetspunten niet vooraf kenbaar. Immers, beoordeeld is de informatievertrekking in het studiejaar 2020 – 2021 (in februari 2021) en deels 2021 – 2022 (in

september en december 2021), terwijl de informatieverstrekking uiteraard voorafgaand aan deze studie jaren is bepaald, toen de toetspunten nog niet eens gepubliceerd waren door de Inspectie.

De aanduiding van de “toetspunten” door de Inspectie in §3.2 is misleidend. De Inspectie noemt dit immers “toetspunten voorlichting over graadverlening”, terwijl de toetspunten in werkelijkheid ook over de informatieverstrekking over opleidingen gaan die niets met graadverlening te maken heeft. In de aanbiedingsbrief stelt de Inspectie hierover:

“om over dit punt een oordeel te geven, moet in veel gevallen ook gekeken worden naar de andere onderdelen van artikel 7.15 lid 1 WHW zoals het onderwijs in algemene zin en of de opleidingsnamen. Deze andere onderdelen van artikel 7.15 lid 1 WHW hebben effect op de voorlichting over de graadverlening omdat (aspirant-)studenten/cursisten mede hieruit moeten kunnen opmaken of zij van doen hebben met onderwijs dat leidt tot een graad of niet”.

Hieruit blijkt dat de Inspectie de bevoegdheid die zij veronderstelt te hebben om normen vast te stellen over de voorlichting over graadverlening – welke bevoegdheid zij als gezegd niet heeft – via deze band zelfs probeert uit te breiden tot alle normen voor informatievoorziening die de Inspectie goeddunken.

De Inspectie stelt daarover:

“zo kan een naam van een cursus, de categorisering, de verzorger van het onderwijs een (aspirant-)cursist laten geloven dat het om onderwijs gaat dat een graad in de zin van de WHW oplevert. Als dat niet het geval is, wordt de cursist misleid. Het tegengaan van misleiding is het doel van de wetgeving namen en graden die in 2017 is ingevoerd en waarop dit onderzoek is gebaseerd”.

Dit gaat zeer ver; onderwijsinstellingen die geaccrediteerde opleidingen aanbieden, mogen bijvoorbeeld uiteraard ook ongeaccrediteerde opleidingen en cursussen aanbieden. Artikel 7.15 lid 1 onder f WHW is ingevoerd bij de Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs van 8 maart 2017, Stb 97, artikel I, onderdeel R. De Inspectie stelt dat zij zich baseert op de Memorie van Toelichting bij deze wet.

Daarin wordt over artikel 7.15 echter slechts gezegd:

“Door de toevoeging van onderdeel f worden instellingsbesturen verplicht om aan (aspirant-) studenten ook informatie te verstrekken over de graden die aan de opleidingen zijn verbonden. Dit is van belang vanwege het doel misleiding van studenten tegen te gaan. Daarnaast is het in verband met EU-regels van belang dat aan opleidingen die in het CROHO staan, soortgelijke eisen worden gesteld als aan opleidingen die hier worden aangeboden bij nevenvestigingen van universiteiten en hogescholen uit andere EU-landen.”

(Kamerstukken II 2015-2016, 34 412, nr. 3, p. 30)

Vergaande eisen zoals de Inspectie die formuleert zijn daar niet te vinden. Overigens bevat de Memorie van Toelichting slechts algemene stellingen over informatievoorziening, zoals:

“Alle instellingen moeten studenten op enigerlei wijze informeren over de opleidingen die worden aangeboden, inclusief de graden die daaraan zijn verbonden. Dit zal voornamelijk gebeuren via de website van de instelling. Op deze manier kunnen studenten voordat zij zich inschrijven beschikken over deze informatie. (p. 13)

Door daarnaast als voorwaarde te stellen dat de instelling kenbaar maakt welke graden op grond van welke opleidingen worden verleend en op grond van welke regeling een graad wordt verleend, beschikt de student over voldoende informatie om zelf de status van de instelling na te kunnen gaan (op internet bijvoorbeeld) en vervolgens met open ogen een keuze te maken. (p. 27)”

De stellingen van de Inspectie kunnen hier niet op gebaseerd worden. Anders dan de Inspectie stelt komen de woorden “*duidelijke voorlichting*” niet in artikel 7.15 WHW voor. Uiteraard moet voorlichting duidelijk zijn, maar het punt is dat er geen concrete norm is waarop de instellingen kunnen anticiperen en waaraan de Inspectie kan toetsen, laat staan die een grondslag kan vormen voor een bestuurlijke boete.

De Inspectie formuleert in de “toetspunten” zelfs vergaande eisen die op geen enkele wijze tot de wet te herleiden zijn, zoals dat er een specifieke categorisering van het onderwijsaanbod zou moeten zijn, dat de term “opleiding” kennelijk volgens de Inspectie alleen gebruikt zou mogen worden voor door de NVAO geaccrediteerde opleidingen en dat de termen “diploma” en “hbo” niet gebruikt zouden mogen worden voor opleidingen die niet door de NVAO geaccrediteerd zijn.

Vorig jaar (in ieder geval op 22 april 2021) stond nog de volgende tekst op de website van de Inspectie:



INTERNET ARCHIVE Wayback Machine 4 captures 18 Jun 2019 - 7 Apr 2022

https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/namen-en-graden-in-het-hoger-onderwijs

Go JAN APR 22 2019 2021 2022

Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Inspectie van het Onderwijs > Onderwerpen > Namen en graden in het hoger onderwijs

Niet door de NVAO geaccrediteerde opleidingen

Opleidingen die niet door de NVAO geaccrediteerd zijn, gebruiken wel vaak de termen ‘op hbo-niveau’ of ‘hbo-diploma’. Deze termen kunnen door iedereen gebruikt worden en zijn niet door de wet beschermd. Het is dus niet altijd gegarandeerd dat het echt ‘hbo-niveau’ betreft. Zolang een opleiding niet door de NVAO geaccrediteerd is, is het eigenlijk een cursus. Natuurlijk wil dit niet per definitie zeggen dat het slecht onderwijs betreft. Maar er zijn organisaties die zich onterecht universiteit of hogeschool noemen en ook zijn er organisaties die onterecht (Nederlandse) graden verlenen.

De Inspectie stelt onomwonden dat de aanduidingen “hbo-niveau” en “hbo-diploma” vrijelijk gebruikt mogen worden voor niet-geaccrediteerde opleidingen. Het onderzoek bij Salta-Group was toen al in volle gang; het eerste oordeel van de Inspectie dateert immers al van februari 2021. De informatievoorziening voor het studiejaar 2020 2021 was toen allang vastgesteld. De Inspectie heeft haar “toetspunt” dus in de loop van het onderzoek aangescherpt.

Volgens de Inspectie zijn dit geen verdergaande eisen,

“maar de toetspunten die in de rapporten zijn gebruikt voor de oordeelsvorming bij de NCOI organisaties zijn een bevestiging van wat in de praktijk is aangetroffen en vormen een explicitering van het wetsartikel en de Memorie van toelichting. De toetspunten zijn daarom niet nieuw maar wel eerder dit jaar gepubliceerd op onze website en om door instellingen en aanbieders te worden gebruikt als servicedocument om eigen voorlichting op orde te brengen”.

Wederom stelt de Inspectie dus dat de door haar gehanteerde toetspunten “een bevestiging zijn van wat in de praktijk is aangetroffen”, maar onderbouwt zij niet waarom en op welke wijze sprake zou

zijn van een wettelijke norm op basis waarvan geoordeeld kan worden. De Inspectie weet voor haar toetspunten geen grondslag in de wet aan te wijzen, zodat het oordeel niet kan zijn dat in strijd met de wet gehandeld wordt.

Over de thema's categorisering, opleiding en diploma stelt de Inspectie vervolgens dat zij *"geen toetspunt op zich zijn"*, maar *"bij kunnen dragen aan onduidelijkheid"*. Daarmee is des te onduidelijker waarop de Inspectie haar oordeel baseert. Een wettelijke grondslag wordt in ieder geval niet aangewezen, een deugdelijke grondslag voor een bestuurlijke boete kan dit evenmin zijn. Over de term "hbo" stelt de Inspectie dat deze

"een toetspunt (is) voor zover de term gebruikt wordt als onderdeel van de naam van een cursus omdat het in dat geval voor (aspirant-)studenten/cursisten suggereert dat het gaat om een NVAO-geaccrediteerde opleiding die leidt tot een graad in de zin van de WHW. Als dat niet het geval is, worden zij en mogelijke werkgevers misleid".

Een wettelijke grondslag wordt ook hier niet gegeven en als gezegd is dit in strijd met de informatie die op 22 april 2021 nog op de website van de Inspectie stond. Vast staat dat de wetgever er niet voor gekozen heeft om deze term te beschermen. Bovendien betekent gebruik van deze term niet dat studenten en werkgevers hiermee per definitie misleid worden, zolang maar duidelijk is dat de opleiding of cursus niet leidt tot een graad in de zin van de WHW. Vervolgens stelt de Inspectie dat deze term een indicator is voor een ander "toetspunt".

Een "indicator" is geen wettelijke norm en kennelijk nog verder verwijderd van de wet dan een "toetspunt". Tenslotte stelt de Inspectie *"de term hbo als expliciete aanduiding van een onderwijsniveau is geen toetspunt en/of indicator geweest in het onderzoek"*. Wat hiermee bedoeld wordt is volstrekt duister. In ieder geval is wel duidelijk dat het gebruik van de term "hbo" op geen enkele wijze in strijd is met een wettelijk voorschrift. De Inspectie stelt tenslotte dat "toetspunt A2" in paragraaf 3.2 is aangepast. Die aanpassing maakt dit "toetspunt" echter niet rechtmatig.

Voorts zou volgens de Inspectie ook niet zowel de niveau-aanduiding "hbo-niveau" als "master-niveau" mogen worden gebruikt, omdat daarmee ten onrechte een verschil zou worden gesuggereerd. Dat verschil is er echter wel degelijk. "Hbo-niveau" is immers de algemene aanduiding van onderwijs dat wordt verzorgd op het in de WHW geregelde niveau van het hoger beroepsonderwijs, terwijl daarbinnen een onderscheid bestaat tussen het associate degree-niveau, het bachelor-niveau en het master-niveau. De wet verbiedt ook geenszins de aanduidingen "associate degree-niveau" of "ad-niveau". Een associate degree opleiding is op grond van artikel 7.3a lid 2 onder a WHW en 7.5 lid 1 onder e WHW een opleiding met een studielast van 120 studiepunten, die leidt tot een Associate Degree (die dus qua niveau onder een Bachelor en Mastergraad zit).

Bovendien staat in de publicatie van de "toetspunten" op de website van de Inspectie aangegeven welke aanduidingen volgens de Inspectie gebruikt kunnen worden. Hbo-niveau wordt daar expliciet genoemd. Over "master-niveau" staat op deze website een onbegrijpelijke tekst, waaruit echter zeker niet blijkt dat deze aanduiding verboden zou zijn.



Wat houdt de plicht van een hoger onderwijsinstelling in om studenten voor te lichten over de graad die aan een opleiding is verbonden?

Toetspunten voorlichting over graadverlening

Onderscheid NVAO-geaccrediteerd versus cursusaanbod



Verzorgen van onderwijs



Niveau-aanduiding



Zowel bij onderwijs dat door de NVAO geaccrediteerd is als bij cursusaanbod moet expliciet aangegeven worden wat het niveau is. Niveau-aanduidingen zoals 'hbo-niveau' of 'hbo-bachelorniveau', kunnen ook gebruikt worden voor cursussen.

Als op een website 'hbo-' en 'master-' onderwijs wordt aangeboden of aanbod op 'hbo-niveau' en aanbod op 'masterniveau', dan suggereert dat een verschil in niveau tussen deze 2 categorieën dat niet terecht is als het hbo-masters betreft.

Niet-geëxpliciteerde informatie kan zorgen voor onduidelijkheden over het niveau van het onderwijsaanbod. Hiervan is sprake wanneer binnen een context de lezer de indruk kan krijgen dat het mogelijk NVAO-geaccrediteerd aanbod betreft en onvermeld blijft dat onderwijs niet tot een graad leidt (omdat het geen NVAO-geaccrediteerd onderwijs maar cursusaanbod is).

Onderdeel van een opleiding



De Inspectie stelt bij nader inzien dat het niet zou gaan om de aanduiding op zich, maar “om de combinatie van beide termen zoals die worden gebruikt om twee categorieën onderwijs weer te geven op de website”. De Inspectie specificeert dit nader in een lange, moeilijk leesbare passage:

“Op dat moment wordt er een verschil tussen beiden (hbo en master) gesuggereerd. Voor NVAO-geaccrediteerde opleidingen geldt dat een hbo-opleiding bij goed gevolg leidt tot een Ad, bachelor of mastergraad. Daarnaast kunnen er cursussen zijn die op hbo-niveau worden gegeven. Als we spreken over een master moet daarbij geëxpliciteerd worden of het een hbo-master of een wo-master betreft. Dat geldt voor NVAO-geaccrediteerde opleidingen maar ook voor cursussen op masterniveau. En die expliciete aanduiding wordt op de website niet gedaan. Dan is de aanduiding masterniveau voor een cursus een incomplete niveau-

aanduiding. Als de termen hbo en master op een website worden gebruikt om twee niveaus van cursussen/opleidingen aan te geven dan suggereert dat dat er een verschil is tussen beide, in dit geval een verschil in niveau. Dat is niet het geval want de mastergraden die de NCOI organisaties verlenen zijn van hbo-niveau en bij het masterniveau van de cursussen wordt niet expliciet aangegeven of het hbo- of wo-niveau is”.

Deze explicitering is niet tot een wettelijke eis te herleiden, onbegrijpelijk en bovendien in strijd met de formulering van dit “toetspunt” op de website van de Inspectie en dus voor onderwijsinstellingen niet kenbaar voorafgaand aan een onderzoek door de Inspectie.

De Inspectie stelt ook dat de aanduiding “master” niet gebruikt zou mogen worden als onderdeel van de aanduiding van een niet-geaccrediteerde opleiding, waarmee kennelijk bedoeld wordt dat deze ook niet mag worden gebruikt als onderdeel van bijvoorbeeld de aanduiding “executive masterprogramma”, zelfs niet als deze aanduiding in het betreffende beroepenveld bekend is en niet tot verwarring leidt. Artikel 7.19a WHW regelt, in combinatie met artikel 15.7 WHW, de bescherming van de graad “Master”. De namen van opleidingen zijn echter niet wettelijk beschermd, laat staan dat een naam die niet wordt gebruikt voor een in het CROHO ingeschreven geaccrediteerde opleiding niet vrijelijk zou mogen worden gebruikt. De Inspectie mag geen verdergaande eisen stellen dan de wet in formele zin. De Inspectie onderbouwt haar standpunt niet.

Tenslotte wordt gesteld dat cursussen niet zouden mogen aangeboden als ‘onderdeel van een door de NVAO geaccrediteerde opleiding’, terwijl vervolgens gesteld wordt dat dit alleen toegestaan zou zijn als de cursisten toegang hebben tot dezelfde delen van het NVAO-geaccrediteerde onderwijs als waar de studenten van de NVAO- geaccrediteerde opleiding hun onderwijs volgen. Hiermee wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat er bij het aanbod van cursussen onjuiste informatie wordt verstrekt. In werkelijkheid worden door de instellingen en aanbieders van Salta Group cursussen alleen op deze wijze aangeboden als het daadwerkelijk gaat om het volgen van een onderdeel van een geaccrediteerde opleiding. Die informatie is voor de studenten van belang, omdat dit de mogelijkheid opent om bij een latere inschrijving aan een geaccrediteerde opleiding een verzoek tot vrijstelling van het betreffende onderdeel van de opleiding in te dienen, waar de examencommissie van de opleiding dan een beslissing over moet nemen.

In aanbiedingsbrief wordt dit nog verder aangescherpt:

“Een cursus kan alleen gepresenteerd worden als een onderdeel van de NVAO-geaccrediteerde opleiding als de cursus op alle punten identiek is aan het onderdeel van de NVAO-geaccrediteerde opleiding. Alleen als cursisten toegang hebben tot dezelfde delen van het NVAO-geaccrediteerde onderwijs kan hiervan melding worden gemaakt. Dit betekent dat niet alleen de lesstof hetzelfde moet zijn, maar ook de docenten, en de toetsingen. Eigenlijk wil dit zeggen dat de cursisten daadwerkelijk op hetzelfde moment in hetzelfde klaslokaal moeten kunnen zitten als de studenten die de NVAO-geaccrediteerde opleiding volgen omdat alleen dan gesproken kan worden van identieke omstandigheden”.

In “toetspunt D” in paragraaf 3.2 van het rapport is dit korter opgeschreven, maar de werkelijke eisen van de Inspectie staan dus in de aanbiedingsbrief. Hierover staat in de “toetspunten” op de website van de Inspectie:

Onderdeel van een opleiding

Cursussen mogen niet zonder meer aangeboden worden als ‘onderdeel van een door de NVAO geaccrediteerde opleiding’. Een NVAO-accreditatie heeft betrekking op een gehele opleiding en kan niet gebruikt worden als legitimatie van het niveau van onderdelen van die opleiding. De claim is alleen toegestaan als de cursisten toegang hebben tot dezelfde delen van het NVAO-geaccrediteerde onderwijs als waar de studenten van de NVAO geaccrediteerde opleiding hun onderwijs volgen.

Ook hier is geen sprake van een wettelijke eis. Uiteraard is het niet aan de Inspectie om te beslissen welke docenten les moeten geven aan welke groep studenten; onderwijsinstellingen kunnen voor hetzelfde vak meerdere docenten hebben, dat valt onder hun vrijheid van inrichting. De eisen van de Inspectie zijn dus onrechtmatig. Echter, alle onderwijsinstellingen van Salta Group voldoen aan de door de Inspectie geformuleerde eisen. De cursisten hebben inderdaad toegang tot dezelfde delen van het NVAO-geaccrediteerde onderwijs als de daaraan ingeschreven studenten. De lesstof is hetzelfde, ook de docenten zijn dezelfde en de toetsen zijn dezelfde. De cursisten zitten daadwerkelijk op hetzelfde moment in hetzelfde klaslokaal als de studenten die de NVAO-geaccrediteerde opleiding volgen. De Inspectie heeft hier dus ook geen deugdelijk onderzoek naar de feiten gedaan, maar dat komt wellicht omdat de Inspectie de norm pas geformuleerd heeft bij het schrijven van de aanbiedingsbrief van 29 maart 2022, dus lang na het onderzoek.

Aanvankelijk gaf de Inspectie in het concept-rapport een oordeel over het door onderwijsaanbieders van Salta Group aanbieden van cursussen als onderdeel van een opleiding. In de aanbiedingsbrief erkent de Inspectie dat bij geen van de onderwijsaanbieders van Salta Group hier onderzoek naar is gedaan. Daarom wordt in het definitieve rapport hier geen oordeel over gegeven. Echter, in paragraaf 3.2 staat:

“In de eerste beoordeling bleek dat de voorlichting over graadverlening van een hoger onderwijsinstelling of onderwijsaanbieder onduidelijk wordt als de informatie op de website een aantal kenmerken vertoont. Deze kenmerken heeft de inspectie gebruikt als toetspunten bij de verdere beoordeling. De specifieke toetspunten zijn:

(...)

D Onderdeel van een opleiding

Cursussen mogen niet zonder meer aangeboden worden als ‘onderdeel van een door de NVAO geaccrediteerde opleiding’. Een NVAO-accreditatie heeft betrekking op een gehele opleiding en kan niet gebruikt worden als legitimatie van het niveau van onderdelen van die opleiding. De claim is alleen toegestaan als de cursisten toegang hebben tot dezelfde delen van het NVAO-geaccrediteerde onderwijs als waar de studenten van de NVAO-geaccrediteerde opleiding hun onderwijs volgen.”

Hiermee wordt de indruk gewekt dat er wel iets aan de hand is, ook al wordt “toetspunt D” vervolgens niet meer genoemd in de onderwijsresultaten. Kennelijk was de Inspectie niet bereid om op te schrijven dat de onderwijsaanbieders van Salta Group aan toetspunt D voldoen.

Conclusie over de beoordeling van de informatievoorziening

Samenvattend geldt dat de Inspectie bij het onderzoek naar de naleving van artikel 7.15 WHW niet van wettelijke normen is uitgegaan en zelfs niet van criteria die in de parlementaire geschiedenis te vinden zouden zijn. De Inspectie heeft gaandeweg haar eigen normen verzonnen en die aangeduid als “toetspunten”. Bovendien kunnen die normen slechts gevonden worden door speurwerk in individuele rapporten over individuele onderwijsinstellingen. Pas dit jaar is een samenvatting van die “toetspunten” gepubliceerd op de website van de Inspectie – dus na het onderzoek in de onderhavige zaak – maar ook daarna heeft de Inspectie deze “toetspunten” nog gewijzigd en aangevuld, zelfs tot en met de aanbiedingsbrief van 29 maart 2022. Hiermee handelt de Inspectie evident in strijd met de wet, met name in strijd met artikel 7.15 WHW en artikel 3 WOT.

Alle onderwijsaanbieders van Salta Group hebben naar eer en geweten informatie over hun opleidingen en cursussen verschaft. Zij hebben die informatie zelfs nog bij herhaling aangepast naar aanleiding van de opvattingen van de Inspectie. De Inspectie blijft echter vasthouden aan haar onrechtmatig handelen en breidt dit zelfs steeds verder uit.

Graadverlening

Artikel 15.7 verbiedt het onbevoegd verlenen van graden als een opleiding niet geaccrediteerd is. De WHW definieert een graad als volgt (artikel 1.1 onder z): "de graad Bachelor of Master met of zonder toevoeging, de graad Associate degree of de graad Doctor, Doctor honoris causa of Doctor of Philosophy". Die graden zijn nader geregeld in artikel 7.19a WHW.

De bevoegdheid van het instellingsbestuur en het bestuur van een rechtspersoon voor hoger onderwijs om graden te verlenen is geregeld in artikel 7.10a WHW. Die bepaling is ook de basis voor een ministeriële regeling, waarnaar weer verwezen wordt in artikel 7.19a, de Regeling titulatuur hoger onderwijs. In de bijlage bij die regeling zijn verschillende graden en bijbehorende toevoegingen en afkortingen geregeld als een graad met toevoeging als bedoeld in artikel 7.19a lid 3 WHW, een zogenaamde “andere toevoeging aan de graad”, wat overigens dus niet de graad zelf is. Het is dus op grond van artikel 15.7 WHW verboden om een beschermde graad te verlenen als dat niet gebeurt door een op grond van de WHW geaccrediteerde opleiding. Het verlenen van een graad in de zin van de WHW is echter slechts mogelijk voor een geaccrediteerde opleiding; zonder accreditatie kan geen gebruik gemaakt worden van artikel 7.10a WHW en dus geen graad in de zin van artikel 7.19a WHW verleend worden. Hoogstens zou de indruk gewekt kunnen worden dat een graad verleend is – wat niet gebeurt – maar dat valt niet onder artikel 15.7 WHW.

De Inspectie gaat hier slechts kort op in. Zij stelt:

“Het doel van de wetgeving t.a.v. niet-gerechtigde graadverlening is om misleiding van studenten en werkgevers te voorkomen. Dit strekt zich ook uit naar aspirant-studenten en -cursisten. Als (aspirant-) studenten en cursisten na afronding van het onderwijs een bewijsstuk krijgen uitgereikt waarop de naam ‘master’ staat genoemd dan kunnen zij veronderstellen dat zij een graad zoals bedoeld in de WHW hebben verkregen. Ook werkgevers die dit bewijsstuk van een sollicitant ontvangen kunnen aannemen dat het hier om een graad gaat en dat de rechten en plichten die zijn verbonden aan een terecht verleende graad, zoals het voeren van een titel, van toepassing zijn.”

In de eerste plaats bestrijdt de Inspectie niet dat een instelling slechts voor het met goed gevolg doorlopen van een geaccrediteerde opleiding een graad kan verlenen en dat voor niet-geaccrediteerde opleidingen en voor cursussen dus per definitie geen graden kunnen worden verleend.

De Inspectie stelt ook dat studenten slechts “kunnen (...) veronderstellen dat zij een graad zoals bedoeld in de WHW hebben verkregen”, niet dat zij die dan daadwerkelijk hebben verkregen. De

Inspectie bestrijdt dus niet dat geen sprake is van onbevoegde graadverlening als bedoeld in artikel 15.7 WHW. De wettekst is dan ook duidelijk en niet voor meerderlei uitleg vatbaar.

Vervolgens stelt de Inspectie:

“Het uitreiken van een bewijsstuk voor onderwijs waarop de term ‘master’ staat genoemd, ziet de inspectie als het verlenen van een graad.”

Weer probeert de Inspectie op de stoel van de wetgever te gaan zitten. In artikel 15.7 WHW staat niet dat het verboden is om een bewijsstuk uit te reiken waarop de term “master” voorkomt als geen sprake is van een geaccrediteerde master-opleiding; de wet verbiedt hier slechts het onbevoegd verlenen van graden. Het kan zijn dat de Inspectie dat liever anders had gezien en dat deze bepaling niet erg praktisch uitvoerbaar is, maar dat is de verantwoordelijkheid van de wetgever. Of de Inspectie iets “ziet als het verlenen van een graad” is niet relevant voor de toepassing van de wet, kan niet het oordeel dragen dat in strijd met de wet is gehandeld en kan geen grondslag vormen voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Er is dus, anders dan de Inspectie stelt, geen sprake van dat onterecht een graad is verleend.

De Inspectie voegt daar nog aan toe dat de term “master” niet zou mogen worden gebruikt als onderdeel van de naam van het onderwijsaanbod als dit aanbod niet door de NVAO is geaccrediteerd, maar dat heeft niets te maken met graadverlening. Als gezegd zijn de namen van opleidingen niet beschermd, terwijl de wetgever daar wel voor had kunnen kiezen.

Op pagina 8 van de aanbiedingsbrief stelt de Inspectie:

“Als we spreken over een master moet daarbij geëxpliciteerd worden of het een hbo-master of een wo-master betreft. Dat geldt voor NVAO-geaccrediteerde opleidingen maar ook voor cursussen op masterniveau.”

Hier is de Inspectie dus van mening dat de term “master” wel mag worden gebruikt voor een cursus, hoewel dat geen geaccrediteerde opleiding is. Iets verder op dezelfde pagina stelt de Inspectie in het kader van het oordeel over de informatievoorziening weer dat de term “master” niet voor cursussen mag worden gebruikt. Hoe dit ook zij – Salta Group is het niet met dat oordeel eens -, de Inspectie beoordeelt hier het gebruik van de term “master” in het kader van de informatievoorziening, niet in het kader van de graadverlening. Met graadverlening heeft dit dan ook niets te maken.

Oordeel over Hogeschool NCOI

Het oordeel over Hogeschool NCOI in §5.3 luidt:

A Onderscheid NVAO – cursusaanbod;

A1 Gebruik van de term master;

A2 Gebruik van de term hbo in de naam van de cursus;

B Verzorgen van onderwijs;

C Niveau-aanduiding

Daartoe wordt ook verwezen naar §5.2. Dit leidt tot het oordeel dat er sprake zou zijn van een “overtreding”, omdat de voorlichting over graadverlening niet duidelijk zou zijn en daarmee niet voldaan zou zijn aan artikel 7.15 WHW.

Dit oordeel is onjuist. De wet verbiedt niet dat bij een opleiding wordt vermeld dat deze wordt verzorgd op hbo-niveau, op master-niveau of op associate degree-niveau (ad-niveau). Uit de WHW blijkt voldoende duidelijk welke subcategorieën binnen het hbo-niveau dit betreft.

Het is duidelijk wanneer sprake is van een door de NVAO geaccrediteerde opleiding. Op de website van Hogeschool NCOI wordt duidelijk vermeld welke rechtspersoon het onderwijs verzorgt, aan welke rechtspersoon de NVAO de accreditatie heeft verleend en welke rechtspersoon de graden verleent.

Het gebruik van de aanduiding “opleiding” is niet in strijd met de wet; onderwijsinstellingen hebben de Grondwettelijke vrijheid om opleidingen aan te bieden, ook als deze niet geaccrediteerd of anderszins gereguleerd zijn.

Hogeschool NCOI gebruikt de aanduidingen “executive masterprogramma” en “professional masterprogramma”. Deze aanduidingen zijn in het betreffende beroepenveld bekend en leiden niet tot verwarring. De aanduiding “master” wordt niet afzonderlijk gebruikt. Er wordt ook niet meer gesteld dat Mastergetuigschriften kunnen worden afgegeven of Mastergraden verleend. De aanduiding “MBA” wordt niet meer gebruikt. De Inspectie stelt dat in het definitieve rapport een paragraaf 8.2 zou zijn toegevoegd. Dat is echter niet gebeurd. De Inspectie heeft de door Hogeschool NCOI op dit punt gestelde feiten dus niet weersproken.

Voor wat betreft onderdeel A is de Inspectie kennelijk nog van mening dat de term “hbo” niet in de informatieverstrekking gebruikt zou mogen worden. Hiervoor is uiteengezet in welke context dit gebruik in ieder geval toegelaten is. Het oordeel van de Inspectie kan in ieder geval niet zonder nadere onderbouwing gehandhaafd worden. Het gebruik van de aanduiding “hbo” is vrij.

Op de website van Hogeschool NCOI wordt duidelijk vermeld welke rechtspersoon het onderwijs verzorgt, aan welke rechtspersoon de NVAO de accreditatie heeft verleend en welke rechtspersoon de graden verleent.

De wet verbiedt niet dat bij een opleiding wordt vermeld dat deze wordt verzorgd op hbo-niveau, op master-niveau of op associate degree-niveau (ad-niveau). Uit de WHW blijkt voldoende duidelijk welke subcategorieën binnen het hbo-niveau dit betreft.

Hogeschool NCOI heeft niet in strijd met artikel 15.7 WHW gehandeld. Hogeschool NCOI heeft geen wettelijk beschermde graden als bedoeld in artikel 7.10a WHW verleend aan afgestudeerden van opleidingen die niet door de NVAO geaccrediteerd zijn. Ook zijn geen getuigschriften als bedoeld in artikel 7.11 WHW uitgereikt aan afgestudeerden van opleidingen die niet door de NVAO geaccrediteerd zijn. Voor opleidingen die niet door de NVAO geaccrediteerd zijn kan Hogeschool NCOI helemaal geen graden als bedoeld in de WHW verlenen en evenmin getuigschriften als bedoeld in de WHW uitreiken. Feitelijk kan het verbod van artikel 15.7 WHW niet overtreden worden. Verboden wordt immers het onbevoegd *verlenen* van graden, niet het wekken van de indruk dat een niet-geaccrediteerde opleiding zal leiden tot een door de WHW beschermde graad. Overigens heeft Hogeschool NCOI dat ook niet gedaan. Er zijn ook geen getuigschriften als bedoeld

in de WHW afgegeven, noch is de indruk gewekt dat dit gebeurd is. Op de afgegeven diploma's (een term die in de WHW niet gebruikt wordt) komt geen verwijzing naar de WHW of naar een graad voor. Er wordt door aanbieders en onderwijsinstellingen die onderdeel zijn van Salta Group steeds een duidelijk verschil gemaakt tussen een getuigschrift voor een door de NVAO geaccrediteerde opleiding en een diploma voor een niet-gereguleerde opleiding.

Het oordeel van de Inspectie is dus in strijd met de wet, onjuist en onvoldoende onderbouwd. Voor zover de Inspectie nu van oordeel is dat er alleen in het verleden in strijd met artikel 7.15 WHW zou zijn gehandeld, maar erkent dat dit nu niet meer het geval is, kunnen die oordelen niet leiden tot het opleggen van een bestuurlijke boete.