



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

RAPPORT BESCHERMING NAMEN EN GRADEN HOGER ONDERWIJS

Hogeschool Tio

Plaats : Utrecht
BRIN : 23NG
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) 13
6	Bevindingen over 'graadverlening' 14
7	Geconstateerde overtredingen 15
8	Hoor en wederhoor 16
9	Consequenties en vervolg 17
10	Overzicht 18
Bijlage I: Lijst met afkortingen en begrippen 19	
Bijlage II: Relevante wetsartikelen 20	
Bijlage III: Bronnenlijst 23	
Bijlage IV: Zienswijze van instelling 24	

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 Tio (hierna: de instelling of Tio)

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

- 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) 23NG. 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 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><i> Onderscheid NVAO-geaccrediteerd vs cursusaanbod</i></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.</p> <p>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 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>

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

B	<p><i>Verzorgen van onderwijs</i></p> <p>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></p> <p>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></p> <p>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 Onderzoekopzet

- 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 Tio, 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 een 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 een 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 7). 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 Tio. Het oordeel is gebaseerd op de onduidelijkheden die op de websites zijn geconstateerd. Niet alle onduidelijkheden komen bij elke NCOI organisatie 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	<i> Onderscheid NVAO-geaccrediteerd vs cursusaanbod</i> 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 <i>Gebruik van de term master</i> 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 <i>Gebruik van de term hbo in de naam van de cursus</i> 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	<i>Verzorgen van onderwijs</i> 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	<i>Niveau-aanduiding</i> 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.
--	---

Het toetspunt *Onderdeel van een opleiding (D)* is niet getoetst door de inspectie.

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

5.2

Beoordeling 2 (oktober 2021)

De instelling Hogeschool Tio 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.tio.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	<i>Onderscheid NVAO-geaccrediteerd vs cursusaanbod</i> n.v.t. , Hogeschool Tio heeft geen cursusaanbod.
B	<p><i>Verzorgen van onderwijs</i></p> <p>Op de website wordt voor de NVAO-geaccrediteerde opleidingen niet altijd expliciet gemaakt welke instelling het onderwijs verzorgt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zo wordt bijvoorbeeld gebruikt gemaakt van de term 'in samenwerking met'. Bijvoorbeeld: "<i>Deze Master of Business Administration (MBA) wordt aangeboden in samenwerking met onze businesspartner NTI.</i>" Wat deze samenwerking inhoudt wordt niet toegelicht. • Wanneer Hogeschool Tio zelf de graad verleent, wordt dit niet in alle gevallen expliciet benoemd. Bijvoorbeeld bij de hbo-bachelor Rechten.
C	<p><i>Niveau-aanduiding</i></p> <p>Bij onderwijs dat door de NVAO geaccrediteerd is, wordt niet altijd duidelijk wat het niveau is. Niet-geëxpliciteerde informatie zorgt voor onduidelijkheden over het niveau van het onderwijsaanbod.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bij de NVAO-geaccrediteerde opleidingen wordt op de website, waaronder in de categorisering van opleidingen in het websitemenu en op de startpagina, een tweedeling gemaakt tussen masteropleidingen en hbo-opleidingen. Door deze tweedeling wordt niet duidelijk dat de masteropleiding op hbo-niveau is. Het gesuggereerde verschil tussen de twee categorieën (hbo vs master) is niet terecht. • Verder wordt in het websitemenu gebruik gemaakt van de categorie <i>Hbo/ad</i> met daaronder bachelor- en ad-opleidingen per opleidingsgebied. In de beschrijvingen op de opleidingspagina's wordt niet altijd duidelijk dat aanbod op ad-niveau ook hbo-niveau is.

	<p>Bijvoorbeeld in de zin: "<i>Je kunt bij Tio versneld studeren: hbo in 3 jaar en ad in 2 jaar.</i>"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uit de titel op de pagina per opleiding(sgebied) blijkt dat het om opleidingen op hbo-niveau gaat. Door het gebruik van de term 'universiteit' en het ontbreken van de niveau-aanduiding 'hbo' in de volgende zin, onder andere op de masterpagina, kan verwarring bij de (aspirant-)student ontstaan over het niveau van de opleidingen die Hogeschool Tio aanbiedt: "<i>Liever een andere master volgen? Met je bachelordiploma van Tio kun je terecht bij verschillende Nederlandse universiteiten of bij een van Tio's partneruniversiteiten in Europa, Amerika, Zuid-Amerika, Azië en Oceanië. Voor sommige masteropleidingen is een pre-master vereist.</i>"

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:

1. 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.

5.3 **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, verbeterd is maar nog steeds niet helemaal voldoet aan artikel 7.15 van de WHW.

Het onderdeel dat nog niet voldoet is:

- **C Niveau-aanduiding:** onduidelijkheid over het hbo-niveau van ad-opleidingen en masteropleiding blijft bestaan door de categorie *Hbo/ad* in het websitemenu (met daaronder bachelor- en ad-opleidingen per opleidingsgebied) en de categorieën *Master(-opleidingen)* versus *Hbo(-opleidingen)* op de startpagina en in het websitemenu, andere genoemde punten onder C bij beoordeling 2 zijn aangepast.

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.tio.nl hebben we tijdens de drie beoordelingen geen aanwijzingen gevonden dat de instelling onterecht graden heeft verleend. Uit de overzichten die wij van de NCOI Groep hebben ontvangen met cursisten en uitgegeven diploma's blijkt ook dat Hogeschool Tio geen onterechte graden heeft verleend.

7 Geconstateerde overtredingen

Voorlichting over graadverlening

De inspectie concludeerde na de eerste beoordeling dat de 'voorlichting over graadverlening' bij Hogeschool Tio 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.

8 Hoor en wederhoor

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 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 15.8 en 15.9 van de WHW).

10 Overzicht

Instelling	Hogeschool Tio
Bestuurder	NCOI Holding B.V. (KvK nr. 30074837)
Adres	St.-Jacobsstraat 400 3511 BT Utrecht
Overtreding(en)	Artikel 7.15 WHW <i>januari 2021 tot december 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 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°, onderdeel b, subonderdeel 4° 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: 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 Tio de zienswijze op het rapport van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie) van 29 maart 2022. Hogeschool Tio is een private aanbieder van onderwijs.

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 het definitieve rapport 'Bescherming namen en graden hoger onderwijs' willen wij ingaan op onze visie op de voorlichting op de websites en het doorlopen proces. Immers, door de aard van het rapport is onze zienswijze juridisch van toonzetting.

Voorlichting met een bewust wervend karakter

Voor ons als particuliere opleider heeft voorlichting niet alleen een informerende, maar ook een wervende functie. Wij moeten - nog meer dan bekostigde opleiders - ons best doen om met onze voorlichting studenten gemotiveerd voor ons te laten kiezen. Dat betekent dat onze voorlichting meer moet zijn 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.

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.

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

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.”

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 Tio in oktober 2021. Dit is niet de grondslag voor het uiteindelijke oordeel. In §5.3 wordt een beoordeling gegeven van de situatie bij Hogeschool Tio 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 ontleen 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 studiejaar 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:



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.

Oordeel over Hogeschool Tio

Het oordeel over Hogeschool Tio in §5.3 luidt:

“C Niveau-aanduiding: onduidelijkheid over het hbo-niveau van ad-opleidingen en masteropleiding blijft bestaan door de categorie Hbo/ad in het websitemenu (met daaronder bachelor- en ad-opleidingen per opleidingsgebied) en de categorieën Master(-opleidingen) versus Hbo(-opleidingen) op de startpagina en in het websitemenu, andere genoemde punten onder C bij beoordeling 2 zijn aangepast.”

Daartoe werd in het concept-rapport ook verwezen naar §5.2, maar deze verwijzing is nu verwijderd. Niettemin is 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.

Ook de stelling dat een Bachelor-getuigschrift van Hogeschool Tio toegang geeft tot aansluitende Nederlandse universitaire opleidingen is op grond van artikel 7.28 WHW correct. De aanduiding “universiteit” wordt hier ook op correcte wijze in overeenstemming met artikel 1.22 WHW gebruikt. De informatie over de buitenlandse partneruniversiteiten van Hogeschool Tio is eveneens correct. Op dit punt heeft de Inspectie in §5.3 overigens geen bezwaren meer opgenomen.

De Inspectie stelt nu:

“De NCOI Groep verwijst in haar reactie naar de volgende zin: “Liever een andere master volgen? Met je bachelordiploma van Tio kun je terecht bij verschillende Nederlandse universiteiten of bij een van Tio’s partneruniversiteiten in Europa, Amerika, Zuid-Amerika, Azië en Oceanië. Voor sommige masteropleidingen is een pre-master vereist.” Deze zin is door de inspectie genoteerd in beoordeling 2 (oktober 2021) en is bedoeld als een voorbeeld van onderwijs (dat door de NVAO geaccrediteerd is) waarbij niet altijd duidelijk wordt wat het niveau is. Door het gebruik van de term ‘universiteit’ en het ontbreken van de niveau-aanduiding ‘hbo’ in de zin kan verwarring bij de (aspirant-)student ontstaan over het niveau van de opleidingen die Hogeschool Tio aanbiedt. Bij beoordeling 3 (december 2021) heeft de inspectie geconstateerd dat de betreffende zin is aangepast waardoor het niveau van het onderwijs van Hogeschool Tio is verduidelijkt. De instelling heeft namelijk geëxpliciteerd dat het om een ‘hbo-bachelordiploma van Tio’ gaat in plaats van een ‘bachelordiploma van Tio’.”

De Inspectie oordeelt vervolgens dat de voorlichting in de periode januari 2021 tot december 2021 niet voldeed aan de wettelijke eisen (maar in december 2021 dus wel), maar toch “per december 2021” nog steeds niet duidelijk zou zijn.

De naam van de instelling is Hogeschool Tio, niet Universiteit Tio. Het was en is dus voor studenten volstrekt duidelijk dat zij aan een hogeschool studeren en dus een hbo-bachelordiploma krijgen en niet een universitair diploma.

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.