



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

RAPPORT BESCHERMING NAMEN EN GRADEN HOGER ONDERWIJS

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur B.V.

Plaats : Utrecht
Onderzoeksnummer : 313370
Datum start onderzoek : 1 maart 2023
Datum vaststelling : 16 februari 2024

INHOUD

1	Inleiding 3
2	Gegevens aanbieder 4
3	Juridisch kader 5
3.1	Relevante wetsartikelen 5
3.2	Doel en werkwijze 5
3.2.1	Doel en uitgangspunt 5
3.2.2	Werkwijze rondom het toezicht op de buitenlandse wettelijke regeling 6
4	Voortraject onderzoek 8
4.1	Aanleiding [augustus 2022] 8
4.2	Traject voorafgaand aan onderzoek [augustus 2022 - december 2022] 8
4.3	Start onderzoek o.b.v. nieuwe informatie [december 2022 - maart 2023] 9
5	Bevindingen onderzoek 10
5.1	Onderwijsaanbod 10
5.2	Verleende graden 10
5.3	Bevindingen t.a.v. wettelijke basis voor graadverlening 10
6	Conclusies 13
7	Vervolg 14
7.1	Hoor en wederhoor 14
7.2	Publicatie en consequenties 14
8	Overzicht 15
Bijlage I:	Bewijzen 16
Bewijs 1	Diplomaformat Master Public Administration 16
Bewijs 2	Accreditatiebesluit EAPAA voor opleiding MPA 17
Bijlage II:	Lijst met afkortingen en begrippen 18
Bijlage III:	Relevante wetsartikelen 19
Bijlage IV:	English summary 20
Bijlage V:	Zienswijze 21

1 Inleiding

De namen hogeschool en universiteit zijn beschermd. Dit betekent dat organisaties niet zomaar de naam universiteit of hogeschool mogen gebruiken. De bescherming geldt ook voor de graden (associate degree, bachelor, master, doctor) die behaald kunnen worden in het hoger onderwijs.

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 het terecht gebruik van de namen universiteit en hogeschool en het terecht verlenen van graden in het hoger onderwijs. Dit is sinds 2017 geregeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW). Zie voor meer informatie [deze webpagina van de inspectie](#).

De inspectie heeft onderzoek verricht naar de naleving door de **Nederlandse School voor Openbaar Bestuur B.V.** (hierna: NSOB of de aanbieder) van artikel 15.7 van de WHW. Dit artikel heeft betrekking op niet-gerechtigde verlening van graden en titels. Bij dit artikel heeft de inspectie een overtreding door de NSOB geconstateerd.

2 Gegevens aanbieder

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur B.V. is gevestigd te 's-Gravenhage en geregistreerd in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (hierna: KvK) onder het KvK-nummer 27316171. De organisatie houdt zich volgens het Handelsregister van de KvK bezig met bedrijfsopleiding en -training (SBI-code: 85592¹).

Enig aandeelhouder van de besloten vennootschap is Stichting Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (KvK-nummer: 41159252), gevestigd op hetzelfde adres te 's-Gravenhage.

De aanbieder is geen rechtspersoon voor hoger onderwijs. Dit wil zeggen dat de aanbieder geen bevoegdheid heeft gekregen van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) om graden te verlenen voor opleidingen in het hoger onderwijs.

¹ Standaard Bedrijfsindeling (SBI): ieder bedrijf dat zich inschrijft in het Handelsregister krijgt een of meerdere SBI-codes. Deze code bestaat uit 4 of 5 cijfers en geeft aan wat de activiteit van een bedrijf is. SBI is opgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

3 Juridisch kader

3.1 Relevante wetsartikelen

In dit onderzoek zijn verschillende wetsartikelen van toepassing. Het gaat in de eerste plaats om het wetsartikel waarop de aanbieder beoordeeld is. Dit betreft:

- Artikel 15.7. WHW, niet-gerechtigde verlening graden en titels.

De inhoud van bovengenoemd artikel is opgenomen in bijlage III van dit rapport.

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 15.9. WHW, hoogte bestuurlijke boete;
- Artikel 12a. WOT, lid 1 en 3, onderzoek hoger onderwijs;
- Artikel 20. WOT, vaststelling van inspectierapporten;
- Artikel 21. WOT, openbaarmaking van inspectierapporten;
- Artikel 5:45 Awb, lid 1, verjaring;
- Artikel 5:48 Awb, rapport van overtreding.

3.2 Doel en werkwijze

Naast bovengenoemde wetsartikelen zijn voor een nadere duiding van de context van dit onderzoek ook het doel van de Wet bescherming namen en graden (hierna: WNG) en het toezicht daarop, alsmede de werkwijze rondom het toezicht op de buitenlandse wettelijke regeling relevant.

3.2.1 Doel en uitgangspunt

De inspectie houdt toezicht op de naleving van de WNG. Met betrekking tot graadverlening (artikel 15.7 van de WHW) betekent dit dat de inspectie vast moet stellen of voor graadverlening een wettelijke grondslag bestaat. Dit is van belang voor de studenten en alumni van het betreffende graadverlenende onderwijs. Het doel van de WNG is namelijk om misleiding van studenten en werkgevers te voorkomen. Studenten en hun potentiële werkgevers moeten kunnen vertrouwen op de rechtsgeldigheid van hun behaalde/te behalen graad. Het toezicht en oordeel van de inspectie betreft enkel de juridische status van graden. De inspectie heeft geen wettelijke grondslag om toe te zien op de kwaliteit van de opleiding of de accreditatie, en kan dit dus niet meewegen in het oordeel.

Het verlenen van graden in Nederland is verboden, tenzij de instelling of aanbieder daartoe bevoegd is op basis van een accreditatie door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO), dan wel op basis van een buitenlandse wettelijke regeling (artikel 15.7 van de WHW). Het uitgangspunt wat betreft het toestaan van graadverlening op basis van een buitenlandse wettelijke regeling is dat deze graadverlening mogelijk is als een andere overheid dan de Nederlandse instaat voor de waarde van de graad.² De Nederlandse wet erkent alleen de NVAO als Nederlands accreditatieorgaan. Het is dus niet toegestaan dat graden worden

² Memorie van Toelichting Wetsvoorstel bescherming namen en graden hoger onderwijs, kamerstuk 34.412 nr. 3: "Van belang hierbij is te realiseren dat de Nederlandse overheid verantwoordelijk is voor de kwaliteit van WHW-opleidingen en WHW-instellingen. Er moet dan ook worden gewaakt voor uitspraken over de kwaliteit van organisaties die niet onder het Nederlandse bestel vallen en over opleidingen die niet zijn geaccrediteerd ingevolge de WHW. Anders bestaat het risico dat ten onrechte wordt gedacht dat de Nederlandse overheid een soort kwaliteitskeurmerk kan afgeven voor alle opleidingen ter wereld." Uit de antwoorden van vragen Eerste Kamer: "... Zij bieden geen WHW-onderwijs of WHW-graden aan, maar onderwijs en graden die zijn gebaseerd op het hoger onderwijs van het land waar hun hoofdvestiging is. Dit onderwijs moet voldoen aan de kwaliteitseisen van het desbetreffende land en dat land houdt daar toezicht op. Dit betreft dus geen verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling van dit wetsvoorstel om dit buitenlandse onderwijs onder de WHW te laten vallen en daar WHW-kwaliteitseisen aan te stellen."

verleend op basis van een accreditatie die is afgegeven door een Nederlandse accreditatieorganisatie anders dan de NVAO. Op deze manier wordt ook voorkomen dat accreditatie door een Nederlandse organisatie anders dan de NVAO de indruk wekt dat verleende graden Nederlands zijn terwijl dat niet het geval kan zijn. Dit draagt bij aan het tweede doel van de WNG om het aanzien van het Nederlandse hoger onderwijs te borgen.

Daarnaast geldt wanneer onterecht graden zijn verleend dat het in het belang van studenten en alumni is om van hun situatie op de hoogte te komen. Dit heeft immers gevolgen voor hun recht om een graad of titel in de zin van de WHW te voeren (artikel 435, Wetboek van Strafrecht). Middels een rapport van de inspectie kunnen studenten en alumni in het geval van onterechte graadverlening kennis nemen van hun situatie.

3.2.2

Werkwijze rondom het toezicht op de buitenlandse wettelijke regeling

De inspectie ziet erop toe dat een instelling of aanbieder bij het verlenen van buitenlandse graden in Nederland op basis van de buitenlandse wettelijke regeling (zoals bedoeld in artikel 15.7, eerste lid, onderdeel c van de WHW) hierover duidelijk communiceert naar studenten. Dit sluit aan op het doel van de WNG, zoals eerder vermeld, om misleiding van studenten en werkgevers te voorkomen. Een instelling of aanbieder moet in de informatievoorziening over het onderwijsaanbod dat leidt tot een graad op basis van een buitenlandse wettelijke regeling en op het getuigschrift van deze graad kenbaar maken tot welke graad de opleiding leidt en op grond van welke buitenlandse wetgeving of welke buitenlandse accreditatie de graad wordt verleend. Daarbij moet duidelijk worden uit welk land (anders dan Nederland) deze buitenlandse wetgeving of buitenlandse accreditatie afkomstig is. Door het verschaffen van deze informatie is voor studenten duidelijk dat voor die opleiding geen Nederlandse graad, geaccrediteerd door de NVAO, verleend wordt.

Bij het verlenen van graden op basis van een buitenlandse wettelijke regeling is mogelijk niet altijd duidelijk of de regeling of accreditatie die ten grondslag ligt aan deze graad toegeschreven kan worden aan het specifieke buitenland waar deze vandaan komt, bijvoorbeeld omdat het land geen wetgeving op dit vlak kent. Ook de situatie van accreditatie door internationale accreditatieorganen die geen vanzelfsprekende binding hebben met een land (niet zijnde Nederland) waar zij zijn gevestigd, lijkt bij het opstellen van de wetgeving niet voorzien te zijn. In die gevallen kan het ingewikkeld zijn om te bepalen of graden terecht worden verleend. Mede daardoor onthoudt de inspectie zich in situaties die (mogelijk) te kwalificeren zijn als verbonden aan een buitenlandse wettelijke regeling van een oordeel. Wel ziet de inspectie erop toe dat de instelling of aanbieder duidelijk communiceert volgens de kenbaarheidsvereisten zoals eerder genoemd. Het uitgangspunt daarbij is dat uit de voorlichting (bijvoorbeeld op de website van de instelling of aanbieder) en op het getuigschrift duidelijk moet worden dat het niet gaat om een Nederlandse graad op basis van de WHW.

Deze hiervoor beschreven werkwijze is enkel van toepassing wanneer sprake is van een (potentiële) buitenlandse wettelijke regeling. Bij het bepalen of hiervan sprake is, is de WHW en Memorie van Toelichting³ (hierna: MvT) de grondslag en het uitgangspunt. Een potentiële buitenlandse wettelijke regeling moet ten minste passen bij één van de termen zoals in de MvT wordt gebruikt ('buitenlandse wettelijke regeling', 'buitenlandse accreditatie', 'buitenlandse accreditatieorganisatie' en 'buitenlandse regeling'), die allen uitgaan van een buitenlandse oorsprong.

³ Memorie van Toelichting Wetsvoorstel bescherming namen en graden hoger onderwijs, kamerstuk 34.412 nr. 3

Accreditaties of (wettelijke) regelingen die bij geen enkele formulering in de WHW en MvT passen kunnen niet gezien worden als gebaseerd op een potentiële buitenlandse wettelijke regeling. In die gevallen onthoudt de inspectie zich niet van een oordeel.

4 Voortraject onderzoek

4.1 Aanleiding [augustus 2022]

- De inspectie heeft in augustus 2022 naar aanleiding van een signaal een verkenning uitgevoerd naar mogelijke overtredingen van de WNG door de aanbieder.
- In deze verkenning constateerde de inspectie dat de NSOB de opleiding Master of Public Administration (MPA) aanbiedt. De wettelijke gronden voor (eventuele) graadverlening bij deze opleiding werden voor de inspectie niet direct duidelijk.
- Naar aanleiding van de verkenning is besloten contact te zoeken met de aanbieder over mogelijke overtredingen van de WHW.

4.2 Traject voorafgaand aan onderzoek [augustus 2022 - december 2022]

- Tussen augustus 2022 en december 2022 zijn de inspectie en de NSOB in gesprek geweest over de graadverlening voor de opleiding MPA en de manier waarop hierover gecommuniceerd wordt door de aanbieder.
- In dit traject constateerde de inspectie het volgende:
 - De NSOB verleent bij afronding van de opleiding MPA een diploma met daarop de term master en verleent daarmee een mastergraad (Master of Public Administration).
 - De opleiding MPA is niet door de NVAO geaccrediteerd.
 - De opleiding MPA is wel door de European Association for Public Administration Accreditation (hierna: EAPAA) geaccrediteerd.
 - Het is in de informatievoorziening voor deze opleiding onvoldoende duidelijk dat de verleende graad geen Nederlandse mastergraad op basis van de WHW is.
- De inspectie heeft de aanbieder erop gewezen dat het verlenen van graden in Nederland alleen mogelijk is:
 - op basis van een accreditatie door de NVAO; of
 - een buitenlandse wettelijke regeling, mits aan de kenbaarheidsvereisten wordt voldaan.Dit wordt geregeld in artikel 15.7, lid 1, onder c, van de WHW.
- De inspectie beoordeelt bij een (potentiële) buitenlandse wettelijke regeling of wordt voldaan aan de kenbaarheidsvereisten zoals genoemd in artikel 15.7, lid 1, onder c, van de WHW en zoals beschreven onder paragraaf 3.2 van het juridisch kader in dit rapport.
- De NSOB heeft de informatie op haar website aangepast en de inspectie hierover op 27 oktober 2022 geïnformeerd. Op de website stond op dat moment onder andere vermeld:
 - "De MPA is sinds 2003 internationaal geaccrediteerd door de European Association for Public Administration Accreditation (EAPAA), de opleiding leidt niet op tot een graad op basis van de Nederlandse wet op het Hoger Onderwijs (WHW)."
 - "Het volgen van de opleiding levert de titel 'MPA' op."Hiermee voldeed de informatieverstrekking van de NSOB op de website aan de kenbaarheidsvereisten. De inspectie heeft dit op 4 november 2022 per mail aan de NSOB bevestigd.
- De NSOB heeft de inspectie op 9 november 2022 een voorbeeld van een nieuw diplomasupplement voor de MPA gestuurd met daarop de tekst "Supplement. De opleiding leidt niet op tot een graad op basis van de

Nederlandse wet op het Hoger Onderwijs.” De inspectie heeft hier niet inhoudelijk op gereageerd.

4.3

Start onderzoek o.b.v. nieuwe informatie [december 2022 - maart 2023]

- In december 2022 is de inspectie gestuit op het feit dat EAPAA een in Nederland gevestigde accreditatieorganisatie is. Tot dusver was de inspectie er, achteraf onterecht, van uitgegaan dat EAPAA een buitenlandse accreditatieorganisatie was. De vestigingslocatie van EAPAA is in eerdere contacten tussen de NSOB en de inspectie niet aan de orde geweest en daardoor door de inspectie niet opgemerkt.
- Een Nederlandse vestigingslocatie van de accreditatieorganisatie maakt dat, in tegenstelling tot wat de inspectie eerder heeft aangenomen, mogelijk geen sprake is van een buitenlandse wettelijke regeling.
- Hierop heeft de inspectie besloten een onderzoek te starten naar het mogelijk onterecht verlenen van graden door de NSOB. In het onderzoek moet worden beoordeeld of bij de opleiding MPA sprake is van graadverlening op basis van een buitenlandse wettelijke regeling. Het onderzoek is op 7 maart 2023 per brief (kenmerk: 36275429) bij het bestuur van de NSOB aangekondigd.

5 Bevindingen onderzoek

5.1 Onderwijsaanbod

- De NSOB had in het opleidingsaanbod een Master of Public Administration (MPA) en stelde daarmee de mastergraad Master of Public Administration in het vooruitzicht.
- Uit berichtgeving op de website blijkt dat de NSOB de MPA niet meer aanbiedt. Inschrijving bij de masteropleiding is daarmee niet meer mogelijk (geraadpleegd op 15 februari 2024).⁴

5.2 Verleende graden

- De NSOB verleent bij succesvolle afronding van de opleiding MPA een diploma. Een format van dit diploma is opgenomen in bijlage I.1 van dit rapport. De inspectie constateert dat het verlenen van een diploma met daarop de term 'master' ("Master of Public Administration") gezien kan worden als het verlenen van mastergraden.
- Op het diploma wordt duidelijk gemaakt dat het niet gaat om een graad op basis van de Nederlandse WHW, maar dat de opleiding MPA is geaccrediteerd door EAPAA:
 - "De MPA-opleiding is sinds 2003 door de European Association for Public Administration Accreditation (EAPAA) geaccrediteerd. De opleiding leidt niet op tot een graad op basis van de Nederlandse Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW)."
- De NSOB heeft sinds 1 maart 2018 in totaal 45 mastergraden voor de opleiding MPA verleend. In tabel 5.1 zijn de uitgiftedatum van deze graden weergegeven. Deze aantallen blijken uit aangeleverde informatie door de NSOB op 21 juni 2023.
- Per 21 juni 2023 staan nog 24 deelnemers ingeschreven voor de opleiding MPA. Ook dit blijkt uit aangeleverde informatie door de NSOB op 21 juni 2023. Tot dusver is het de inspectie niet bekend dat deze deelnemers een ander diploma zullen ontvangen waaraan geen graad verbonden is. Het is dus mogelijk dat deze deelnemers een mastergraad ontvangen bij succesvolle afronding van de opleiding MPA. Op dit moment is inschrijving niet meer mogelijk en vindt dus geen nieuwe instroom plaats.

Tabel 5.1. Uitgiftedatum MPA graden

Datum	Aantal
23 juni 2018	11
22 juni 2019	11
12 september 2020	13
10 september 2022	10

5.3 Bevindingen t.a.v. wettelijke basis voor graadverlening

- De opleiding MPA van de NSOB is niet door de NVAO geaccrediteerd.
- Zoals op het diploma van de opleiding MPA duidelijk wordt is de opleiding MPA (enkel) geaccrediteerd door de EAPAA.

⁴ Geraadpleegd op 15 februari 2024: <https://www.nsob.nl/over-nsob/actualiteiten/mededeling-over-de-mpa>

- De inspectie constateert dat geen sprake is van het verlenen van graden voor de opleiding MPA op basis van een buitenlandse wettelijke regeling (zoals bedoeld in artikel 15.7, eerste lid, onderdeel c van de WHW), omdat EAPAA een Nederlandse – en niet een buitenlandse – accreditatieorganisatie is. Dit blijkt uit het volgende:
- De vereniging EAPAA (KvK-nummer: 08084457) is in 1999 als Nederlandse rechtspersoon opgericht in Enschede, zoals blijkt uit de statuten van EAPAA.⁵ De organisatie is daar tot op heden gevestigd en Nederland is de enige vestigingsplaats van EAPAA. De gehele rechtspersoon is opgericht naar Nederlands recht en valt derhalve ook onder Nederlandse wet- en regelgeving.
- Naast de Nederlandse rechtspersoonlijke status van EAPAA zijn ook de werkwijze van EAPAA, de besluitvorming door EAPAA en daarmee de aard van de EAPAA-besluiten belangrijke aangrijpingspunten voor deze constatering:
 - EAPAA heeft drie organen die onafhankelijk opereren, te weten: het bestuur, het secretariaat en de accreditatiecommissie ('Accreditering Commissie'). Zij zijn blijkens de statuten van EAPAA organen van de Nederlandse rechtspersoon. Zij ontlenen hun status dus aan de statuten van de Nederlandse vereniging EAPAA.
 - De accreditatiecommissie wordt als zodanig ingesteld in artikel 6 van de statuten van EAPAA. Op basis van artikel 5 van de statuten van EAPAA stelt de 'Accreditering Commissie' de reglementen en normering voor accreditaties vast. Vervolgens is de 'Accreditering Commissie' ook het orgaan dat op basis van advies van een panel besluit over de accreditatie van specifieke opleidingen. Een besluit van de accreditatiecommissie is daarmee een besluit van een orgaan van de Nederlandse vereniging. De accreditatie van de opleiding MPA is derhalve gebaseerd op een besluit van de Nederlandse vereniging EAPAA op basis van reglementen en statuten van die Nederlandse vereniging. Daarom kan deze accreditatie niet verbonden zijn aan een buitenlandse regeling. Het feit dat de besluiten zijn genomen door buitenlandse personen in het buitenland verandert dit niet, omdat de besluiten uiteindelijk altijd namens de accreditatieorganisatie worden genomen.
 - Het secretariaat van EAPAA is gevestigd in Enschede. Het secretariaat van EAPAA checkt formaliteiten en bepaalt of opleidingen in aanmerking komen voor accreditatie. Ook is het secretariaat betrokken bij de betaling voor de accreditatieprocedure. Op het accreditatiebesluit voor de opleiding MPA staat het Nederlandse adres van het secretariaat van EAPAA vermeld (bijlage I.2).
- De NSOB beschouwt de accreditatie door EAPAA als een buitenlandse wettelijke regeling op basis waarvan graden kunnen worden verleend. De NSOB heeft aangegeven nooit in de veronderstelling te zijn geweest (mogelijk) in strijd te handelen met enig wettelijk kader.
- Er zijn verschillende argumenten aangedragen door de NSOB die in dit onderzoek in beschouwing zijn genomen om te beoordelen of de accreditatie door EAPAA potentieel wel als een buitenlandse wettelijke regeling gezien kan worden⁶:
 - EAPAA profileert zichzelf als internationaal.

⁵ www.eapaa.eu/wp-content/uploads/2015/04/EAPAAStatutesNewJan2011.pdf

⁶ Aangedragen in de brief die onderdeel was van een e-mail op 20 oktober 2023 met kenmerk 42145269

- EAPAA-meetings waarin onder andere accreditatiecriteria worden vastgesteld vinden en vonden plaats in het buitenland.
 - Zelfevaluaties zijn in Engels, Frans en Duits (dus niet Nederlands) en de voertaal is Engels.
 - Beoordeling vindt plaats door buitenlandse hoogleraren. De voorzitter was Roemeens.
 - Besluiten wat betreft de accreditatie voor de opleiding MPA van NSOB is genomen in Milaan.
 - Voorzitter (en rest van het bestuur) van EAPAA is niet-Nederlands.
 - Besluiten worden altijd in buitenland genomen. Accreditatiestandaarden worden in buitenland vastgesteld.
 - EAPAA is lid van het wereldwijde netwerk van kwaliteitszorgorganisaties International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE), gezeteld in Barcelona.
- Op basis van deze argumenten heeft de inspectie een afweging gemaakt. Bovenstaande argumenten onderschrijven weliswaar de internationale of Europese oriëntatie van EAPAA die terugkomt in de werkwijze, besluitvorming en aard van accreditaties van EAPAA, maar dit betekent niet dat daarmee sprake is van een buitenlandse accreditatie(organisatie). De inspectie constateert dat EAPAA een Nederlandse accreditatieorganisatie is waarvan de accreditaties als Nederlands gezien moeten worden. Hiervoor zijn de Nederlandse rechtspersoonlijke status van EAPAA, de werkwijze van EAPAA, de besluitvorming door EAPAA en daarmee de aard van EAPAA-besluiten de belangrijkste aangrijpingspunten zoals eerder in deze paragraaf nader is onderbouwd.
 - In het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs erkent de wet alleen de NVAO als accreditatieorganisatie wiens accreditatie kan dienen als basis voor Nederlandse graadverlening. Het is dus niet toegestaan dat graden worden verleend op basis van een accreditatie die is afgegeven door een Nederlandse accreditatieorganisatie anders dan de NVAO, zoals door EAPAA. Mede op deze manier is het aanzien van het Nederlands hoger onderwijs geborgd.
 - Omdat EAPAA een Nederlandse, en niet een buitenlandse, accreditatieorganisatie is kan de accreditatie door EAPAA niet gekwalificeerd worden als verbonden aan een buitenlandse wettelijke regeling zoals bedoeld in artikel 15.7, eerste lid, onderdeel c van de WHW. Accreditaties of (wettelijke) regelingen die bij geen enkele formulering in de WHW en MvT passen, omdat zij geen buitenlandse oorsprong hebben, kunnen niet gezien worden als een buitenlandse wettelijke regeling (zie uitwerking juridisch kader in paragraaf 3.2).
 - Op basis van bovengenoemde feiten oordeelt de inspectie dat voor de opleiding MPA ten minste 45 mastergraden onterecht zijn verleend door de NSOB. Er is geen sprake van een wettelijke grond voor het verlenen van mastergraden door middel van het uitgeven van een diploma "Master of Public Administration" voor de MPA opleiding.
 - Voor zover bij de inspectie bekend zijn de gedupeerde deelnemers door de NSOB (nog) niet geïnformeerd over het feit dat zij onterecht een mastergraad hebben ontvangen.

6 Conclusies

Op basis van de bevindingen in hoofdstuk 5 concludeert de inspectie dat de NSOB in strijd heeft gehandeld met artikel 15.7 van de WHW omdat zij tussen 1 maart 2018 en 21 juni 2023 45 mastergraden onterecht heeft verleend.

Per 21 juni 2023 stonden nog 24 deelnemers ingeschreven bij de opleiding MPA. Mogelijk ontvangen deelnemers ook na deze datum een mastergraad waarvoor geen wettelijke grondslag bestaat.

Voor zover bij de inspectie bekend zijn de gedupeerde deelnemers door de NSOB (nog) niet geïnformeerd over het feit dat zij onterecht een mastergraad hebben ontvangen. De inspectie vindt het van belang dat alle gedupeerde deelnemers zo snel mogelijk op de hoogte worden gebracht van de rechtsgeldigheid van hun graad. Dit heeft immers gevolgen voor hun recht om een graad of titel te voeren.

7 Vervolg

7.1 Hoor en wederhoor

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

De eerste conceptversie van het rapport over de NSOB is op 7 september 2023 naar de NSOB verstuurd. De NSOB heeft op 29 september 2023 haar reactie op de eerste conceptversie van het rapport in een gesprek toegelicht en op 20 oktober 2023 schriftelijk gereageerd. De reactie van de NSOB gaf aanleiding om het conceptrapport op diverse punten te verduidelijken.

Vervolgens is op 20 december 2023 een tweede conceptversie van het rapport naar de NSOB gestuurd samen met een begeleidende brief waarin de inspectie reageert op de punten die de NSOB naar voren brengt. De NSOB heeft op 24 januari 2024 haar reactie op deze tweede conceptversie van het rapport (nogmaals) in een gesprek toegelicht en op 2 februari 2024 schriftelijk gereageerd.

Daarna is dit rapport vastgesteld op 16 februari 2024 en naar de NSOB verzonden met een begeleidende brief waarin de inspectie ingaat op de door de NSOB aangedragen punten en enkele wijzigingen toelicht die nog in het rapport zijn doorgevoerd.

7.2 Publicatie en consequenties

Dit rapport wordt in de derde 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, van de WHW).

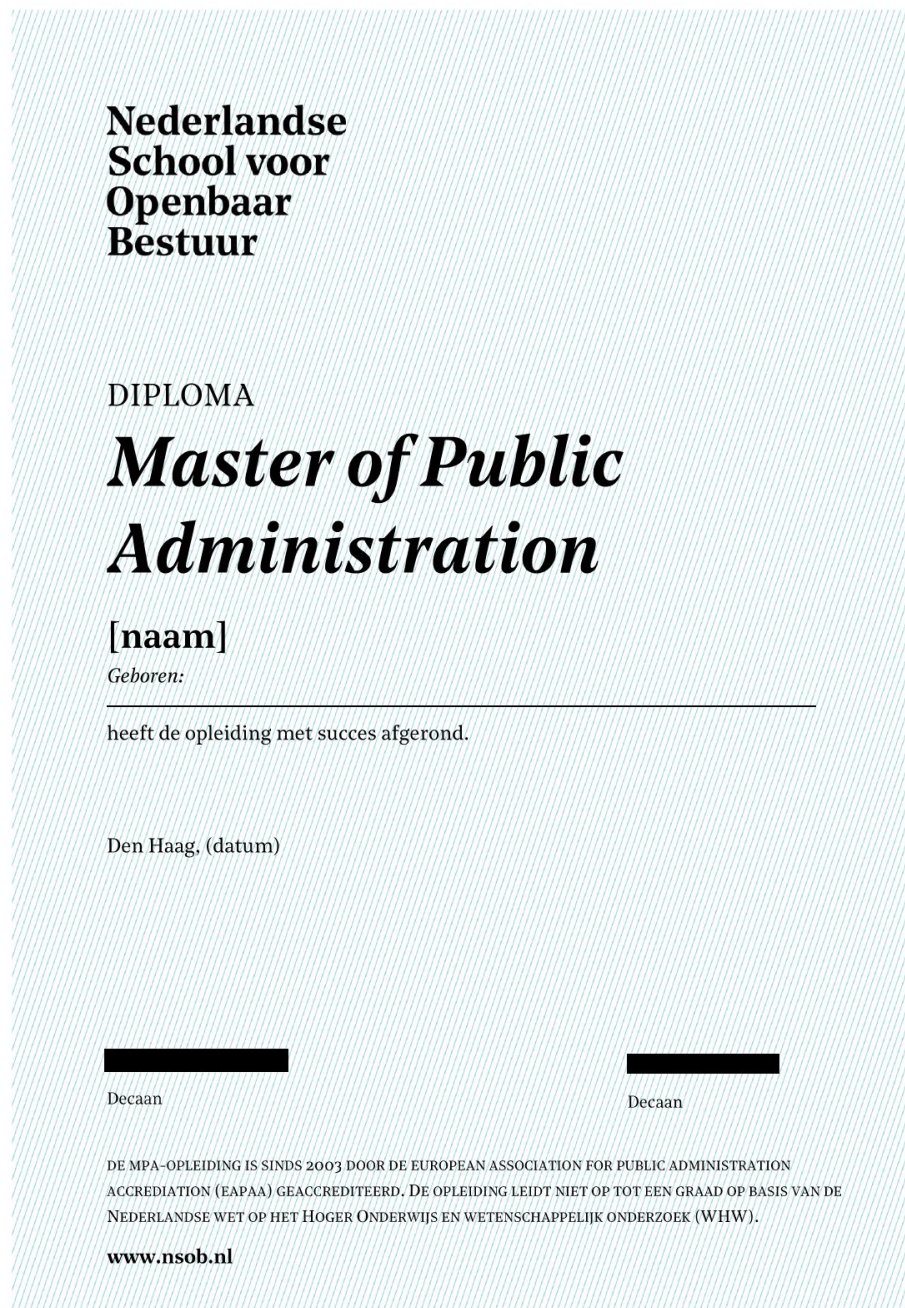
8 Overzicht

Organisatie	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur B.V. (KvK-nummer 27316171)
Adres	Lange Voorhout 17 2514 EB 's-Gravenhage
Overtreding	Artikel 15.7 WHW <i>1 maart 2018 tot ten minste 21 juni 2023</i>

Bijlage I: Bewijzen

Hieronder staat een kort overzicht van enkele belangrijke bewijzen die de inspectie in haar bezit heeft. Bewijsmaterialen zijn, indien nodig, voor weergave in dit rapport bewerkt (namen e.d. zijn verwijderd) in het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Bewijs 1 Diplomaformat Master Public Administration



Bewijs 2 Accreditatiebesluit EAPAA voor opleiding MPA
(pagina 1, volledig document hier)



EAPAA Accreditation Committee Evaluation Report

2017

Evaluation Report with respect to the request for accreditation of the Executive Master Programme of the Netherlands School of Public Administration (NSOB).

In consideration of the Self-Evaluation Report of the above programme, the report of the EAPAA Site Visit Team (SVT) for this programme, and the response of the programme to the draft of the Site Visit Report, the EAPAA Accreditation Committee, at its meeting of 28 August 2017 in Milan, Italy, has evaluated this programme against the EAPAA Accreditation Criteria.

Accreditation Criteria

2. Applicability/Eligibility	
2.1 Domain	The Master programme is within the domain of Public Administration.
2.2 Geography	The Netherlands are a member of the Council of Europe, therefore the programme falls within the jurisdiction of EAPAA.
2.3 Programme longevity	The programme has more than two cohorts of graduates (started in 1989) and is eligible for EAPAA re-accreditation.
2.4 Programme variants and locations	Not applicable
4 Category of accreditation	Executive master programme
5. Standards	
5.1 Domain of public administration	This professional executive master's programme has a unique profile, partly because of the nature of the fellows, all of them experienced practitioners in the public sector, and partly because of the reflective character of the programme. The EAPAA - criteria related to the domain of public administration are certainly met.
5.2 Mission of the programme	The MPA of NSOB is based on a clear mission for this specific programme, an executive master's programme. The SVT highly commends the mission - driven spirit in this programme and in the NSOB in general. This type of programme counterbalances the rise of

Website: www.eapaa.org ; Secretariat: [REDACTED]

University of Twente, Faculty of Behavioural, Management and Social Sciences
p.o.box 217, NL 7500 AE Enschede, the Netherlands
tel. +31-53-489-4408, e-mail secretariat@eapaa.org

Bijlage II: Lijst met afkortingen en begrippen

AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
EAPAA	European Association for Public Administration Accreditation
inspectie	Inspectie van het Onderwijs
KvK	Kamer van Koophandel
MPA	Master of Public Administration
MvT	Memorie van Toelichting ⁷
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WNG	Wet bescherming Namen en Graden
WOT	Wet op het onderwijstoezicht

⁷ Memorie van Toelichting Wetsvoorstel bescherming namen en graden hoger onderwijs, kamerstuk 34.412 nr. 3

Bijlage III: Relevante wetsartikelen

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)

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.

Bijlage IV: English summary

In the Netherlands the names *university* (in Dutch: 'universiteit') and *university of applied sciences* (in Dutch: 'hogeschool') are protected by law. This means not all organisations can use these names for their organisation and in their communication. Protection also applies to degrees (associate degree, bachelor, master, doctor) that can be obtained in higher education. This has been regulated in the Higher Education and Scientific Research Act (WHW) since 2017. The purpose of this legislation is to prevent students and employers from being misled and to safeguard the prestige of Dutch higher education.

The Inspectorate of Education (hereafter: inspectorate) supervises the correct use of the names university and university of applied sciences and the justified issuing of degrees in the Netherlands.

The inspectorate has investigated compliance of Nederlandse School voor Openbaar Bestuur B.V. (hereafter: NSOB) with section 15.7 of the WHW. We conclude that since 1 March 2018 NSOB issued 45 degrees for a study program Master of Public Administration, while there was no legal basis for the issuing of these degrees. This means NSOB has violated the WHW.

This report will be presented to the Minister of Education, who may decide to impose a fine.

Bijlage V: Zienswijze

De NSOB heeft op 27 februari 2024 een zienswijze aangeleverd. Deze is opgenomen als bijlage bij dit rapport op de hierop volgende pagina's.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Van: Bestuur van de NSOB

Aan: Inspectie van het Onderwijs

DATUM
27 februari 2024

KENMERK
24.072

ONDERWERP
Reactie rapport

Zienswijze Nederlandse School voor Openbaar Bestuur ten aanzien van het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar de graadverlening van de Master of Public Administration (MPA)

Op 16 februari 2024 ontvingen wij het eindrapport van de Inspectie van het Onderwijs rondom de graadverlening van de MPA. In onze zienswijze is het oordeel van de inspectie **onterecht** en heeft de NSOB rechtmatig de mastertitel MPA verleend. In twee eerdere reacties aan de inspectie heeft de NSOB dit reeds uitgebreid juridisch onderbouwd. In deze laatste reactie brengen we de belangrijkste argumenten nogmaals naar voren.

Kwaliteit MPA staat buiten kijf

Sinds 2004 is de MPA van de NSOB geaccrediteerd door de internationaal erkende en hooggewaardeerde European Association of Public Administration (EAPAA). De EAPAA is een autonome internationale accreditatieorganisatie die in 18 landen in heel Europa de accreditatie verzorgt voor de bestuurskundige masteropleidingen van universiteiten en instituten. De NSOB heeft weloverwogen gekozen om het accreditatieproces uit te laten voeren door de EAPAA vanwege de internationale reputatie en het specifiek op het vakgebied toegespitst toetsingskader.

EAPAA is internationaal

De inspectie is in 2023 met het argument gekomen dat de plek waar het secretariaat van een accreditatie instantie is

Lange Voorhout 17
2514 EB Den Haag
070 302 49 10
info@nsob.nl

IBAN NL91 INGB 0656 1757 37
SWIFT INGB NL2A
BTW 819392832B01
KVK 27316171

www.nsob.nl

bepalend zou moeten zijn als criterium voor de buitenlandse regeling in de WHW. Voor die tijd is dit criterium nooit ergens ter sprake geweest, sterker nog: buiten de inspectie om nog steeds niet. De NSOB is het met deze wetsinterpretatie volstrekt oneens. Volgens die redenering zou bijvoorbeeld de Europese Unie Belgisch zijn, vanwege haar zetel in Brussel.

Wat bepalend moet zijn is de grensoverschrijdende werkwijze van de EAPAA, zoals vastgelegd in haar statuten, reglementen en activiteiten, waardoor zij onmogelijk kan kwalificeren als een Nederlandse accreditatieorganisatie. Geen van de EAPAA-bestuursleden heeft een Nederlandse nationaliteit. De experts van het Site Visit Team en van de commissie die de beslissing over de accreditatie van de NSOB heeft genomen, nota bene in Milaan, waren internationale hoogleraren. Het secretariaat van de EAPAA is toevalligerwijs in Nederland gevestigd; een organisatie moet nu eenmaal ergens gevestigd zijn. De inspectie heeft zelf beaamd dat als de EAPAA 9,9 km verderop gehuisvest zou zijn geweest (over de grens, in Duitsland) of in welk ander land dan ook, de mastertitel wel gewoon door de NSOB kon worden toegekend.

Geen oog voor onduidelijke wetgeving

De inspectie vermeldt in haar jaarlijkse rapport 'de Staat van het Onderwijs' in 2023 over de passage buitenlandse regeling in de WHW dat door onduidelijke wettelijke kaders niet altijd kan worden vastgesteld of een situatie wel of niet voldoet. Ook vermeldt de inspectie op haar website: "Niet in alle gevallen kan een regeling worden toegeschreven aan een specifiek land of specifieke buitenlandse instelling". Bovendien heeft ook de DG Hoger Onderwijs van het ministerie van OCW eind 2023 aan de NSOB aangegeven dat de wet op dit punt voor meerdere interpretaties vatbaar is. Op 21 februari 2024 ontving de NSOB in aanvulling hierop een e-mail van de directeur Hoger Onderwijs van het ministerie van OCW waarin deze onduidelijkheid nogmaals is benadrukt: *'Daarnaast gaat het*

ministerie – in navolging van hetgeen DG HO eerder met u heeft gewisseld - met de Inspectie in overleg om te kijken hoe de passage uit de wet verduidelijkt kan worden”. Wij zouden toch mogen verwachten dat de inspectie eerst duidelijkheid van de wetgever vraagt alvorens zelf tot een oordeel te komen met verstrekkende gevolgen?

Geen sprake van misleiding

De wettelijke bepaling met betrekking tot graadverlening heeft als doel om misleiding van studenten tegen te gaan en het aanzien van het Nederlandse hoger onderwijs in binnen- en buitenland te beschermen. Volgens ons kan nimmer worden beweerd dat onze MPA het aanzien van het Nederlandse hoger onderwijs schade toebrengt.

Naast dat het onderwijs van hoge academische kwaliteit is én internationaal officieel geaccrediteerd is als *master of public administration* inclusief normering conform de in Europa geldende ECTS systematiek, te weten 60 ECTS en daarmee 1680 uur studie, is er nooit gepretendeerd dat de MPA van de NSOB een mastergraad betreft op basis van de Nederlandse wet. In de communicatie naar deelnemers is altijd duidelijk geweest dat de accreditatie voor onze MPA-opleiding door de EAPAA wordt verleend.

Wij weten en begrijpen dat de inspectie géén kwaliteitsoordeel geeft, maar dat is hier misleidend: de MPA van de NSOB geldt in het veld als één van de zwaarste én beste trajecten die ervaren ambtenaren kunnen volgen en afronding van het traject wordt als een grote blijk van erkenning gezien in het professionele veld. Wie zorgt hier nu voor misleiding?

Voldaan aan de onderzoeksplicht

De NSOB heeft vóór 2023 nooit een signaal ontvangen van welke relevante stakeholder dan ook, de inspectie inbegrepen, dat vanwege het vestigingscriterium er twijfel zou kunnen zijn over de rechtmatigheid van de graad. De

Nederlands-Vlaamse accreditatie organisatie (NVAO) heeft zelf nota bene met de EAPAA een *internationale* samenwerkingsovereenkomst gesloten. We hebben in 2022 in gesprek met de toenmalige directeur van de NVAO verkend of accreditatie door de NVAO in aanvulling op de EAPAA zinvol zou zijn voor de NSOB. Zijn antwoord was toen (en dit heeft hij per mail bevestigd) dat juist voor de NSOB de voordelen van accreditatie door de NVAO van de MPA niet evident opwegen tegen de inspanningen, en dat de NSOB het dus niet per se nodig heeft.

Disproportioneel

Gelet op het feit dat wij van de recente wets(her)interpretatie door de inspectie niet op de hoogte hadden kunnen zijn, omdat de inspectie zelve deze pas in 2023 heeft bepaald, en gelet op het feit dat de NSOB al in 2004 koos voor internationale accreditatie om redenen van strenge kwaliteitsnormen, die binnen en buiten Nederland worden erkend, zijn hier redelijkheid en billijkheid volledig zoek. Het met terugwerkende kracht tot 2017 onrechtmatig achten van de graad berokkent disproportionele schade aan de 70 ambtenaren die de opleiding sinds die tijd hebben gevolgd en afgerond.

De NSOB heeft zich in het hele traject constructief opgesteld, maar op geen moment hebben wij gemerkt dat er de mogelijkheid was om te spreken over een passende én proportionele uitweg in de ontstane impasse in het licht van genoemde onduidelijkheid in de WHW én in het belang van onze (oud-)deelnemers. Dat is voor ons onbegrijpelijk, en kan ook nooit de bedoeling geweest zijn van de invoering van de WHW in 2017.