‘De universiteit’: Onderzoek naar de bescherming van instellingsbenamingen, graden en titels

‘De universiteit’: Onderzoek naar de bescherming van instellingsbenamingen, graden en titels

EINDRAPPORT

Auteurs:
P.J.J. Zoontjens
A.J. Nijssen
26 januari 2010

VOORWOORD

Onderhavige studie is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW, directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering, Aanleiding voor de studie is een motie, die op 18 juni jl. in de Tweede Kamer is ingediend door het lid Jacob van Dijk c.s. De motie constateert dat het feitelijk gebruik van namen als 'universiteit', 'university' en 'university of applied sciences' niet tot verwarring en misleiding mag leiden en roept het Kabinet op om te onderzoeken of, en in hoeverre, deze namen beschermd kunnen worden.

In hoofdstuk 1 van dit rapport wordt de vraagstelling nader gepreciseerd. In hoofdstuk 2 wordt beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd en welke gegevens en informatie zijn verworven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 per land, dat als casus in de studie is opgenomen, beschreven welke regelgeving er is terzake van de bescherming van instellingsbenamingen, graden en titels. In hoofdstuk 4 worden de casusbeschrijvingen geanalyseerd en worden conclusies getrokken als basis voor mogelijk Nederlands beleid op dit terrein.

De studie is uitgevoerd in de laatste zes weken van het achterliggende jaar. Sardes heeft het project uitgevoerd in nauwe samenwerking met de Universiteit Tilburg, Departement Staats- en Bestuursrecht.
De onderzoekers hebben veel te danken aan de bereidwillige en snelle medewerking van een aantal respondenten in meer dan tien landen. Ook de begeleidingscommissie, die ten dienste van het onderzoek is ingesteld, verdient een woord van dank.

P.J.J. Zoontjens
A.J. Nijssen

INHOUD

1. ONDERWERP, DOEL- EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK 3
1.1. Het onderwerp van onderzoek: de bescherming van de titel universiteit 3
1.2. Doel- en vraagstelling van het onderzoek 4
2. OPZET EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK 6
2.1. Gegevensverzameling in de breedte 6
2.2. Gegevensverzameling in de verdiepende fase 8
3. BESCHRIJVING VAN DE BEVINDINGEN PER LAND 10
3.1. Inleiding 10
3.2. Vlaanderen 10
3.2.1. Beschrijving Vlaanderen 10
3.2.2. Beantwoording van de detailvragen 12
3.3. Duitsland: Baden-Württemberg en Noordrijn-Westfalen 14
3.3.1. Beschrijving Baden-Württemberg 14
3.3.2. Beschrijving Noordrijn-Westfalen 16
3.3.3. Beantwoording van de detailvragen 17
3.4. Oostenrijk 19
3.4.1. Beschrijving Oostenrijk 19
3.4.2. Beantwoording van de detailvragen 21
3.5. Het Verenigd Koninkrijk 23
3.5.1. Beschrijving van het Verenigd Koninkrijk 23
3.5.2. Beantwoording detailvragen 27
3.6. Australië 29
3.6.1. Beschrijving Australië 29
3.6.2. Beantwoording detailvragen 35
4. SAMENVATTENDE ANALYSE VAN DE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES 37
4.1. Inleiding 37
4.2. Hoe is de bescherming van de naam "universiteit" in de verschillende landen geregeld? 37
4.3. De integratie van particuliere instellingen in het nationale HO-bestel 40
4.4. Overheidserkenning van tot officiële graden leidende HO-opleidingen 41
4.5. De bescherming van naamgeving 42
4.6. Verhouding erkenning HO-opleidingen tot bescherming naam “universiteit” 43
4.7. De aanspraak van buitenlandse instellingen op bescherming als “universiteit” 44
4.8. De handhaving 46
4.9. Algemene conclusies en aanbevelingen 47
Bijlage 1 contactpersonen 49
Bijlage 2 Belangrijke documenten 51

1. ONDERWERP, DOEL- EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

1.1. Het onderwerp van onderzoek: de bescherming van de titel universiteit

Het Ministerie van OCW, directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering, heeft Sardes opdracht gegeven voor de uitvoering van het project 'bescherming naam universiteit'. Sardes voert dit project samen uit met de Universiteit Tilburg, Departement Staats- en Bestuursrecht. Aanleiding voor het offerteverzoek is een motie, die op 18 juni jl. in de Tweede Kamer is ingediend door het lid Jacob van Dijk c.s. De motie constateert dat het feitelijk gebruik van namen als 'universiteit', 'university' en 'university of applied sciences' niet tot verwarring en misleiding mag leiden en roept het Kabinet op om te onderzoeken of, en in hoeverre, deze namen beschermd kunnen worden.
De motie, die op 18 juni in de Tweede Kamer is gebracht, is het gevolg van publiciteit en vragen in de Tweede Kamer over het verschijnsel dat organisaties zich 'universiteit' of 'university' noemen die niet als zodanig in de WHW zijn opgenomen en geen, door de NVAO, geaccrediteerde programma's voeren dan wel certificaten kunnen verstrekken.[1] De Minister heeft aangegeven dat dergelijke benamingen inderdaad niet beschermd zijn, maar dat de (markt)communicatie van dergelijke organisaties uiteraard niet misleidend behoort te zijn. Ook heeft hij duidelijk gemaakt dat er organisaties in het land zijn, die ook de titel universiteit voeren (zoals de volksuniversiteiten) zonder dat dit tot problemen leidt. Hij geeft wel opdracht om een onderzoek uit te voeren, om na te gaan of mogelijke verwarring en misleiding kunnen worden voorkomen door striktere bepalingen omtrent de toepasselijkheid van de benamingen 'universiteit' en dergelijke.

Er is wel enige reden voor zorg. Verwarring en misleiding vanwege het gebruik van een bepaalde terminologie komen in het hoger onderwijs voor. Recentelijk is een rapport verschenen over 'diploma mills'[2], waarin wordt gesteld dat in de Verenigde Staten 892 van dergelijke praktijken zijn aangetroffen en in Europa 459. Een groot deel van deze zogenoemde 'bogus entities' zijn geregistreerd in het Verenigd Koninkrijk. Het onderzoek vermeldt dat er 30 zijn aangetroffen, die in Nederland actief zijn. Voorbeelden geven aan dat deze vaak vanuit het buitenland opereren.
Er is nog een andere invalshoek. De Stichting Hoger Onderwijs Persbureau en Research voor Beleid hebben in 2008 een rapport gepubliceerd, waarin de betiteling en omschrijving van aangeboden programma's in het hoger onderwijs werden onderzocht. In het onderzoek is vastgesteld dat zowel in het aangewezen als in het niet aangewezen hoger onderwijs, HBO én WO, met regelmaat betitelingen en omschrijvingen werden gebruikt, die tot misverstanden

[1] Zie de brieven van Minister Plasterk d.d. 2 maart jl. (HO&S/BS/104511), d.d. 17 september jl. (HO&S/BS/152713) en d.d. 17 september jl. (HO&S/BS/152717). Alle brieven betreffen antwoorden op vragen die door leden van de Tweede Kamer werden gesteld naar aanleiding van berichten in de media over naamgeving in het hoger onderwijs, 'Via Vinci, de andere universiteit' en niet-erkende Arabische universiteiten in Nederland.
[2] *Diploma and accreditation mills: exposing academic credential abuse*, E.B. Cohen and R. Winch, Verifile ltd., Bedford; Januari 2010

aanleiding konden geven dan wel regelrecht misleidend konden worden genoemd.[3] Een dergelijke situatie kan negatieve consequenties hebben.
Het is al met al niet verwonderlijk dat er in de samenleving aandacht is voor deze materie.

1.2. Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek betreft de wenselijkheid en haalbaarheid van het veranderen van de regelgeving op het punt van instellingsbenamingen en van titulatuur. Het gaat specifiek om 'de universiteit'. Doel van het onderzoek is om in het buitenland na te gaan hoe de regelgeving op dit punt is, hoe het wordt toegepast en wordt gehandhaafd, en om op grond hiervan te adviseren over mogelijke aanpassingen van de Nederlandse regelgeving.

De vraagstelling van het voorgestelde onderzoek luidt:

1. Hoe is (de bescherming van) naamgeving en titulatuur in het buitenland in formele zin geregeld? Wat is het doel van de regelgeving? Wat is de reikwijdte ervan, onder andere m.b.t. de internationale terminologie? Welke instrumenten worden ingezet voor de toepassing en handhaving?

2. Hoe is de uitvoering van de regelgeving geregeld?

3. Worden de doelstellingen gerealiseerd? Hoe heeft de handhaving gestalte gekregen en tegen welke kosten?

Het onderzoek kende noodgedwongen een korte doorlooptijd. De periode van (internationale) gegevensverzameling was beperkt tot een maand. Het materiaal, dat in deze periode kon worden verkregen, heeft ertoe geleid dat de studie geconcentreerd is op het formuleren van een antwoord op met name de eerste twee vragen, omdat het erg moeilijk bleek om concrete, feitelijke informatie te krijgen die zou leiden tot een bevredigend antwoord op de derde vraag.

De eerste twee vragen hebben in het onderzoek centraal gestaan. Om de regelgeving en uitvoeringsregelingen van de geselecteerde landen goed te kunnen beschrijven, zijn vervolgens nog vijf detailvragen geformuleerd, die in de landenstudies afzonderlijk zijn behandeld:

1. Op welke wijze is de integratie van privaatrechtelijke, particuliere HO-instellingen in het nationale HO-bestel in het algemeen geregeld?
2. Op welke wijze is de overheidserkenning van tot officiële graden leidende HO-opleidingen geregeld?
3. Hoe verhoudt zich het systeem van erkenning van HO-opleidingen tot de wettelijke beschermingsconstructie van de naam "universiteit"?

[3] Zie *Creatief of correct, een onderzoek naar benamingen van opleidingen in het hoger onderwijs*, A. Kruithof en A.J. Nijssen, Research voor Beleid, Zoetermeer, 2008.

4. Wat is de reikwijdte van de wettelijke beschermingsconstructie op het gebied van "universiteit"? Kunnen hierop ook buitenlandse instellingen aanspraak maken?
5. Hoe geschiedt de handhaving?

2. OPZET EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek is erop gericht antwoorden op de gestelde vragen te formuleren. Eerst en vooral gaat het erom na te gaan hoe de eventuele bescherming van de instellingsbenamingen is geregeld en hoe deze regelgeving wordt gehandhaafd. In dit kader wordt ook nagegaan hoe de bescherming van titels en graden in het hoger onderwijs is bepaald en geregeld. Wettelijk beschermde titulatuur kan immers een instrument zijn om de relevante van de niet relevante HO-instellingen te scheiden.

De uitvoeringstermijn voor het onderzoek was krap. Mede daarom is er voor gekozen om allereerst in de breedte informatie te vragen en vervolgens bij een beperkt aantal landen verdiepende documenten op te vragen en te bestuderen, en experts te bevragen.

2.1. Gegevensverzameling in de breedte

Allereerst hebben de leden van het team een korte Engelstalige vragenlijst opgesteld, om globaal gegevens te verzamelen over het onderwerp van onderzoek. Deze vragenlijst betreft vooral het punt van regelgeving en beoogt informatie te vergaren om de eerste onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. De onderwerpen uitvoering en handhaving komen in een direct daarop volgende verdiepingsslag aan de orde.

Op grond van een onderzoek van de ÖAR[4] en in lijn met de wensen van de opdrachtgever is voorgesteld om gegevens en respondenten te verwerven in Duitsland en Oostenrijk, een van de Scandinavische landen (niet Denemarken wegens het ontbreken van een private HO-sector), België en Engeland. Ook is voorgesteld om respondenten te zoeken in enkele landen buiten de EU: Canada en Australië.
De leden van het team hebben besloten tot een iets bredere benadering, om te waarborgen dat tijdig voldoende relevante informatie op tafel zou komen. De vragenlijst is allereerst uitgezet onder leden van het netwerk ELA en van het Europese netwerk HUMANE. Dit leidde in een korte tijdspanne tot zeer informatieve reacties uit een aantal van de landen, net name Australië, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, IJsland en Zweden. Van deze, en van andere landen, werden ook namen verkregen van deskundigen op het terrein van de wet- en regelgeving van het hoger onderwijs. Deze experts zijn vervolgens in een tweede en derde bevragingsronde benaderd als respondenten. De benadering heeft plaatsgevonden in de vorm van e-mail berichten met een aantal algemene vragen en, in derde instanties, met specifieke vragen op het terrein van de handhaving van regelgeving. Ook zijn telefonische rappels uitgevoerd.

Het lijstje landen, waarover informatie is verzameld, is als volgt:
- Vlaanderen
- Duitsland
- Oostenrijk
- Finland

[4] *Fact Finding 1, the QA-Framework*, E. Fiorioli, Österreichischer Akkreditierungsrat, Wien, 2009.

- Zweden
- IJsland
- Polen
- Het Verenigd Koninkrijk
- Ierland
- Canada
- Australië
- USA

De onderzoekers hebben, overigens met ondersteuning van het ministerie, niet alleen contact gezocht met respondenten in de betreffende landen. Ook enkele internationale organisaties zijn benaderd, met name de OECD en UNESCO.

In tabel 1, hieronder, is te zien dat van een aantal landen relevante informatie is ontvangen. Van IJsland is een korte samenvatting gekomen, maar geen volledige (wets)teksten; de informatie uit Canada is erg algemeen van aard en geeft geen goed beeld.
Uit alle landen zijn namen van contactpersonen bekend geworden. Deze konden vanaf de tweede week van december 2009 worden benaderd. Niet iedereen heeft op deze termijn kunnen reageren of voldoende relevante informatie beschikbaar gesteld.

Tabel 1: beschikbaarheid relevante informatie en contacten

LAND	Beschikbaarheid relevante documenten J/N	Beschikbaarheid meewerkende contactpersonen / experts J/N
Vlaanderen	J	J
Duitsland	J	J
Oostenrijk	J	J
Finland	N	J
Zweden	J	J
IJsland	N	J
Polen	J	N
UK	J	J
Ierland	J	J
Canada	N	N
Australië	J	J
USA	J	J

2.2. Gegevensverzameling in de verdiepende fase

In het onderzoeksvoorstel zijn twee selectiecriteria voorgesteld om te komen tot een keuze voor landen, die nader zouden worden bestudeerd in de verdiepende fase, namelijk:

a. Relevantie (landen met een beschermingsconstructie)
b. Bruikbaarheid (voldoende snel adequate gegevens en informatie beschikbaar te krijgen.

Toepassing van deze criteria geeft het volgende beeld:

Tabel 2: relevantie; beschikbaarheid van informatie en contacten

LAND	Aanwezigheid van beschermingsconstructie J/N/NVT (niet vast te stellen)	Beschikbaarheid relevante documenten J/N	Beschikbaarheid meewerkende contactpersonen / experts J/N
Vlaanderen	J	J	J
Duitsland	J	J	J
Oostenrijk	J	J	J
Finland	NVT	N	J
Zweden	N	J	J
IJsland	N	N	J
Polen	NVT	J	N
UK	J	J	J
Ierland	J	J	J
Canada	NVT	N	N
Australië	J	J	J
USA	J	J	J

Bij alle zes landen, waar sprake is van een beschermingsconstructie, is tevens sprake van goede documentatie en meewerkende informanten. Ook gaat het om landen die qua systeem een interessante vergelijkingsbasis bieden voor Nederland.
Op grond hiervan is het onderzoek in de vervolgfase geconcentreerd op:

- Vlaanderen
- Duitsland, Baden-Württemberg, Noordrijn-Westfalen
- Oostenrijk
- Het Verenigd Koninkrijk
- Ierland
- Australië.

De informatie uit Ierland is in de navolgende weken niet meer beschikbaar gekomen.

Voorts is afgesproken dat, voor zover de tijd het toeliet, ook aanvullende informatie verzameld zou worden over:
- Finland
- USA.

De informatie uit Finland is niet binnengekomen. De informatie uit de Verenigde Staten is ontvangen, maar kon vanwege het fragmentarische karakter niet tot een rapportage leiden.

3. BESCHRIJVING VAN DE BEVINDINGEN PER LAND

3.1 Inleiding

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op documentstudie en op contacten met lokale experts. De contactpersonen en onderliggende documenten zijn in de bijlagen 1 en 2 opgesomd.

De beschrijving van de bevindingen is op het niveau van de cases – van de landen – uitgewerkt. Achtereenvolgens gaat het om:
- Vlaanderen
- Duitsland, Baden-Württemberg, Noordrijn-Westfalen
- Oostenrijk
- Het Verenigd Koninkrijk
- Australië.

Elke beschrijving begint met een algemene schets, gevolgd door een beantwoording van de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen naast elkaar gezet en geanalyseerd. In de slotparagraaf van dat hoofdstuk worden de conclusies gegeven.

3.2. Vlaanderen

3.2.1. Beschrijving Vlaanderen

1. Bescherming universiteiten en hogescholen

Het Decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (B.S. 14/08/2003; Structuurdecreet) somt in de artikelen 4 en 5 op uitputtende wijze de universiteiten en hogescholen op die de Vlaamse Gemeenschap telt. De opsomming komt overeen met de in het Decreet betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap (B.S. 3 oktober 1991; Universiteitendecreet) en het Decreet betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap (B.S. 31 augustus 1994; Hogescholendecreet) genoemde instellingen, wier opleidingen voor bekostiging door de overheid in aanmerking worden gebracht en die ook aan wettelijke regels zijn gebonden. Dus: enkel opleidingen aan hogescholen en universiteiten in de zin van de decreten zijn rechtstreeks wettelijk gereguleerd en komen in aanmerking voor overheidsbekostiging.

Art. 6 van het Structuurdecreet bepaalt vervolgens:

> *Alleen de instellingen vernoemd in artikel 4 kunnen als universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap aanspraak maken op de benaming universiteit en zich als dusdanig doen kennen.*
> *Alleen de instellingen vernoemd in artikel 5 kunnen als hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap aanspraak maken op de benaming hogeschool en zich als dusdanig doen kennen.*

De Vlaamse regering past de lijst van de universiteiten en hogescholen aan in geval van fusie, opslorping, opheffing of officiële naamswijziging.[5]

Hogescholen en andere instellingen mogen zich volgens Vlaams recht geen 'universiteit' noemen. Universiteiten en andere instellingen mogen zich daarnaast geen 'hogeschool' noemen. In het vervolg beperken we ons tot de positie van de universiteiten.

2. Handhaving naam 'universiteit'

In het voorontwerp van het Structuurdecreet was aanvankelijk een strafrechtelijke sanctie opgenomen bij de overtreding van de verboden van artikel 6, maar deze is er uiteindelijk niet gekomen. Zulks was kennelijk ingegeven door de vaststelling dat de Wet op de bescherming van de titels van hoger onderwijs (Wet van 11 september 1933, B.S. 27 september 1933) reeds in dergelijke bepalingen voorzag.[6] Zo bevat artikel 4 van deze wet een strafbepaling ten aanzien van hen die onterecht academische getuigschriften uitreiken. Het relevante onderdeel van dit artikel luidt:

> *Wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden en met een boete van tweehonderd tot duizend frank, of slechts met een dezer twee straffen, hij die, zonder daartoe gerechtigd te zijn, uitreikt of zich aanbiedt voor het uitreiken van de diploma's, getuigschriften of om het even welke attesten, welke de graden van kandidaat, licentiaat, geaggregeerde, apotheker, doctor of ingenieur, met of zonder nadere bepaling toekennen, of welke, door de bewoordingen waarin zij zijn opgesteld, het uiterlijk voorkomen hebben van de in bovenstaand artikel 1 opgesomde diploma's. De diploma's of getuigschriften worden verbeurd verklaard en vernietigd.*
> *(..)*
> *Hoofdstuk VII van het eerste boek van het Wetboek van Strafrecht, alsmede artikel 85 van hetzelfde Wetboek, zijn toepasselijk op dit misdrijf.*

3. Geregistreerde instellingen voor hoger onderwijs

'Universiteiten' en 'hogescholen' zijn intussen niet de enige instellingen voor (wettelijk relevant) hoger onderwijs in het Vlaamse rechtssysteem. Art. 8, eerste lid, van het Structuurdecreet onderscheidt daarnaast 'geregistreerde instellingen voor hoger onderwijs'. Dat zijn "alle niet ambtshalve geregistreerde instellingen[7] die hoger onderwijs aanbieden in de Vlaamse Gemeenschap en door de Vlaamse Regering werden geregistreerd". Feitelijk gaat het

---

[5] Art. 7 van het Structuurdecreet breidt de benaming universiteit of hogeschool uit naar de zogenoemde "ambtshalve geregistreerde" instellingen. Dat zijn de instellingen, genoemd in het decreet van 18 mei 1999 betreffende sommige instellingen van openbaar nut voor postinitieel onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke dienstverlening en de erkende faculteiten der protestantse godgeleerdheid.
[6] Mededeling van prof. dr. J. De Groof d.d. 18 december 2009.
[7] Ambtshalve geregistreerde instellingen zijn de hogeronderwijsinstellingen die al vóór 2004 door de overheid zijn erkend en die voor hun onderwijs en onderzoek op overheidsfinanciering kunnen rekenen. Dat zijn dus de universiteiten, hogescholen en de in noot 5 bedoelde instellingen. Vgl. Organisatie van het onderwijssysteem in de Vlaamse Gemeenschap van België 2007-2008, op www.euridyce.org, par. 6.5.

hier om een erkenningsfiguur, geregistreerde instellingen kunnen erkende diploma's of getuigschriften afgeven.[8] Volgens het tweede lid van artikel 8 Structuurdecreet kan iedere rechtspersoonlijkheid bezittende instelling registratie aanvragen bij de Vlaamse Regering. Een registratie van een instelling voor hoger onderwijs wordt slechts toegekend voor zover ten minste één van haar opleidingen de toets nieuwe opleidingen door de NVAO met positief gevolg heeft ondergaan.[9] Bij een buitenlandse instelling geldt daarenboven "dat ze reeds in het land waar haar hoofdzetel is gevestigd moet erkend zijn door de bevoegde overheid. De instelling dient dit te kunnen aantonen aan het Accreditatieorgaan bij de aanvraag toets nieuwe opleiding".

Het derde lid van artikel 8 Structuurdecreet bevat vervolgens nadere voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, wil de instelling registratie verkrijgen, zoals:

> *een bestuursstructuur die voldoende organisatorisch is uitgebouwd om de ingeschreven studenten toe te laten hun opleiding te voltooien;*
> *een financiële structuur die de ingeschreven studenten toelaat hun opleiding te voltooien;*
> *een voldoende aangepaste infrastructuur voor het aanbieden van hoger onderwijs.*

Het verlenen van registratie betekent dat de instelling wordt opgenomen in het Register Hoger Onderwijs. De registratie vervalt van rechtswege als gedurende twee jaar geen enkele geaccrediteerde of nieuwe opleiding wordt aangeboden (at. 8, zesde lid, Structuurdecreet). Er is geen andere sanctie bekend op het vervallen van registratie dan dat daarmee het recht op het verlenen van wettelijke diploma's en getuigschriften ophoudt te bestaan.

3.2.2. Beantwoording van de detailvragen

1. Op welke wijze is de integratie van privaatrechtelijke, particuliere HO-instellingen in het nationale HO-bestel in het algemeen geregeld?

Het Vlaamse Structuurdecreet bevat in art. 8 een erkenningsprocedure voor privaatrechtelijke instellingen / rechtspersonen die ten minste één opleiding aanbieden, welke de toets nieuwe opleidingen door het NVAO met positief resultaat heeft ondergaan. De officiële, wettelijke betiteling van een particuliere instelling na verkregen registratie – een besluit van de Vlaamse Regering op aanvraag – luidt: geregistreerde instelling voor hoger onderwijs.

---

[8] Vgl. Jan De Groof en Frank Hendriks, Accreditatie in het hoger onderwijs in Vlaanderen en Nederland, *Tijdschrift voor Onderwijsrecht & Onderwijsbeleid*, maart-april-mei-juni 2006, nrs. 4-5, p. 247-356, in het bijzonder p. 283 e.v.

[9] Krachtens art. 57, jo. art. 3 Structuurdecreet kan accreditatie voor de opleiding worden aangevraagd door het bestuur van een 'instelling'. Dat is een ruime categorie. Daarmee wordt gezien het systeem van het decreet bedoeld: een universiteit, hogeschool, geregistreerde instelling voor hoger onderwijs of een andere instelling.

2. Op welke wijze is de overheidserkenning van tot officiële graden leidende HO-opleidingen geregeld?

Onderscheid moet worden gemaakt tussen hogescholen en universiteiten enerzijds en geregistreerde instellingen voor hoger onderwijs anderzijds. Opleidingen aan hogescholen en universiteiten, in de zin van het Structuurdecreet, welke een positieve toets door de NVAO hebben ondergaan worden door de overheid rechtstreeks bekostigd en gereguleerd krachtens het Universiteiten-, resp. het Hogescholendecreet.
Geregistreerde instellingen voor hoger onderwijs, als bedoeld onder 1, kunnen voor hun positief door de NVAO getoetste opleidingen wettelijk erkende diploma's of getuigschriften afgeven, maar ontvangen geen bekostiging

3. Hoe verhoudt zich het systeem van erkenning van HO-opleidingen tot de wettelijke beschermingsconstructie van de naam "universiteit"?

Universiteiten zijn "ambtshalve geregistreerde instellingen voor hoger onderwijs" die wettelijk erkende en gereguleerde opleidingen mogen / kunnen aanbieden. Erkenning van de opleiding is afhankelijk van accreditatie door de NVAO.

4. Wat is de reikwijdte van de wettelijke beschermingsconstructie op het gebied van "universiteit"? Kunnen hierop ook buitenlandse instellingen aanspraak maken?

Buitenlandse instellingen kunnen geen aanspraak maken op de benaming universiteit. Zij kunnen enkel dingen naar de status van "geregistreerde instelling voor hoger onderwijs". Een registratie van een instelling voor hoger onderwijs wordt slechts toegekend voor zover ten minste één van haar opleidingen de toets nieuwe opleidingen door de NVAO met positief gevolg heeft ondergaan. Bij een buitenlandse instelling geldt daarenboven "dat ze reeds in het land waar haar hoofdzetel is gevestigd moet erkend zijn door de bevoegde overheid. De instelling dient dit te kunnen aantonen aan het Accreditatieorgaan bij de aanvraag toets nieuwe opleiding".

5. Handhaving

Bij de invoering van de decretale beschermingsbepaling was in de voorbereidingsfase voorzien in de formulering van specifieke strafrechtelijke bepalingen. Uiteindelijk is daar van afgezien. Waarschijnlijk omdat toen reeds bestaande strafwetgeving voor dat doel voldoet. Zo bevat artikel 4 van de Wet op de bescherming van de titels van hoger onderwijs (B.S. 27 september 1933) strafbepalingen ten aanzien van hen die onterecht getuigschriften uitreiken die de grondslag vormen voor een academische titel. Op het delict staat volgens voornoemde wet een straf van acht dagen tot drie maanden en/of een boete van tweehonderd tot duizend frank.

3.3. Duitsland: Baden-Württemberg en Noordrijn-Westfalen

3.3.1. Beschrijving Baden-Württemberg

1. Bescherming universiteiten en andere instellingen

Art. 75 van het Landeshochschulengesetz van Baden-Württemberg (LHG) bevat een bepaling over de bescherming van de aanduiding "universiteit" en aanverwante zaken. De eerste alinea van het eerste lid van het artikel luidt:

> *Die Bezeichnung "Universität", "Pädagogische Hochschule", "Kunsthochschule", "Musikhochschule", "Fachhochschule", „Duale Hochschule" oder „Studienakademie" allein sowie ihre fremdsprachige Übersetzung darf nur von den in § 1 aufgeführten staatlichen Universitäten, Pädagogischen Hochschulen, Kunsthochschulen, Musikhochschulen, Fachhochschulen, der Dualen Hochschule und einer Studienakademie nach § 27 a geführt werden. Darüber hinaus darf die Bezeichnung "Hochschule", „Duale Hochschule" oder "Fachhochschule" allein oder in einer Wortverbindung oder eine ähnliche Bezeichnung sowie eine entsprechende fremdsprachige Übersetzung nur von staatlich anerkannten Hochschulen oder kirchlichen Hochschulen im Sinne von Artikel 9 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg geführt werden. Staatlich anerkannte Hochschulen in freier Trägerschaft, denen ein eigenständiges Promotionsrecht verliehen wurde, haben das Recht, die Bezeichnung „Universität" zu führen.*

Indien we de betekenis van het geciteerde lid beperken tot de wettelijke aanduiding "Universität" of een anderstalige variant daarvan zoals "University", dan kan worden vastgesteld dat deze aanduiding slechts kan worden gevoerd door

(1) De rechtstreeks door het Landeshochschulengesetz Baden-Württemberg bestreken overheidsinstellingen en

(2) De privaatrechtelijke, door de overheid van de deelstaat als (wissenschaftliche) Hochschule erkende instellingen (zie hierover verder punt 3, hieronder). Volgens art. 70, vierde lid, LHG moeten de erkende "Hochschulen" in hun naam ook een aanduiding voeren die verwijst naar de drager of naar de domicilie, ook moet die aanduiding het onderdeel "staatlich anerkannte Hochschule" of "staatlich anerkannte Fachhochschule" bevatten.[10]

Daar komen krachtens de tweede alinea van het eerste lid nog twee categorieën bij.

(3) Buitenlandse instellingen kunnen zich met het predicaat "Universität" of een anderstalige variant daarvan tooien, voor zover zij naar het recht van het land van herkomst als universiteit erkend zijn.

[10] Vgl. „SRH Hochschule Heidelberg, staatlich anerkannte Fachhochschule" of „Evangelische Hochschule Freiburg, staatlich anerkannte Hochschule, etc.".

Tenslotte kan volgens dezelfde alinea een instelling

> (4) Een naar een bestaande "Universität" verwijzende aanduiding alleen voeren als de betreffende universiteit daarvoor toestemming heeft verleend. Gezien het systeem van de wet moet het ervoor worden gehouden dat met "Universität" in laatstbedoelde zin ook een buitenlandse instelling – die naar het recht van het land van herkomst als universiteit is erkend – kan zijn bedoeld.

Art. 75, eerste lid, LHG bevat tenslotte een algemeen, expliciet verbod:

> *Andere nicht staatliche Bildungseinrichtungen dürfen weder eine deutsche noch eine fremdsprachige Bezeichnung für "Universität", Pädagogische Hochschule, Kunsthochschule, Musikhochschule, Fachhochschule, Duale Hochschule und Studienakademie oder eine Bezeichnung führen, die mit diesen Bezeichnungen verwechselt werden kann.*

2. Handhaving

Overtreding van het zojuist geciteerde verbod wordt ingevolge art. 75, tweede lid, als een strafbaar feit ("Ordnungswidrigkeit") aangemerkt. Daarop staat een geldboete van ten hoogste 100.000 Euro. Het Wissenschaftsministerium van Baden-Württemberg wordt aangemerkt als bestuursorgaan dat met de opsporing van het strafbaar feit is belast (art. 75, vierde lid, LHG, j^{o} art. 35 en 36 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten).

3. Door de overheid erkende instellingen

Art. 70 van het federale Hochschulrahmengesetz bevat de algemene uitgangspunten voor de erkenning van instellingen die naar het recht van de Landen, de deelstaten, niet als overheidsinstellingen voor hoger onderwijs kunnen worden aangemerkt. De erkenningsbepaling op het niveau van het Land is neergelegd in art. 70 van het LHG. Volgens die bepaling kunnen onderwijsinstellingen op aanvraag van hun bestuur bij besluit van de deelstaatsregering voor overheidserkenning als "Hochschule"[11] in aanmerking komen, als zij taken verrichten in de zin van de LHG. "Mit der staatlichen Anerkennung werden Name, Sitz und Träger der Hochschule sowie die anerkannten Studiengänge festgelegt." Wezenlijke veranderingen in de organisatie en activiteiten van de door de overheid erkende „Hochschule", die na de verleende erkenning optreden, behoeven de toestemming van de Landsregering. De oprichting en activiteiten van particuliere instellingen als „Hochschule", die geen overheidserkenning bezitten, zijn wettelijk verboden. Dit geldt ook voor buitenlandse instellingen en hun vestigingen, die naar het recht van het land van herkomst niet als „Hochschule" zijn erkend of waarvan de opleiding niet als een „Hochschul" – aanbod in het land van herkomst wordt erkend. Van de buitenlandse instellingen, als hier bedoelt, worden buitenlandse „Hochschulen" uit de lidstaten van de

[11] De term "Hochschule" is een ruim begrip naar Duits recht. Het omvat volgens art. 1 van het federale Hochschulrahmengesetz: „Universitäten, die Pädagogischen Hochschulen, die Kunsthochschulen, die Fachhochschulen und die sonstigen Einrichtungen des Bildungswesens, die nach Landesrecht staatliche Hochschulen sind."

Europese Unie uitgezonderd.[12] Het verbod voor particuliere instellingen om zich zonder erkenning als „Hochschule“ te gedragen geldt niet voor kerkelijke “Hochschulen” in de zin van artikel 9 van de Constitutie van het Land Baden-Württemberg.[13]
De overheidserkenning als „Hochschule“ kan, voor zover hier relevant, slechts verleend worden als:

- Het onderwijsaanbod beantwoordt aan de wettelijke doelen.
- Het onderwijsaanbod volgens wettelijke regels is ingericht.
- Gewaarborgd is dat slechts personen tot de opleiding worden toegelaten, die voldoen aan toelatingsvoorwaarden welke voor een overeenkomstige overheidsinstelling gelden.
- Gewaarborgd is dat het personeel dat onderwijs en onderzoek als hoofdberoep heeft, voldoet aan de aanstellingsvoorwaarden „die für entsprechende Tätigkeiten an staatlichen Hochschulen gefordert werden“, en dat er een docentencorps in vergelijkbare omvang met overeenkomstige overheidsinstellingen op het terrein van hoger onderwijs voorhanden is.

Een gevolg van de erkenning is dat latere wijzigingen van de opleiding, het onderwijs en de examens moeten worden gemeld aan het ministerie, waarbij de opleiding dient te zijn geaccrediteerd door een erkend accrediteringsinstituut (art. 70, zesde lid). Het in strijd handelen met art. 70 kan eveneens leiden tot een strafrechtelijke boete van ten hoogste 100.000 Euro.

3.3.2. Beschrijving Noordrijn-Westfalen

1. Bescherming universiteiten en andere instellingen

Art. 75, eerste lid, van het Hochschulfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen van 1 januari 2007 (HFG) bevat de algemene verbodsnorm voor dit Land:

> *Bildungseinrichtungen, die nicht in der Trägerschaft des Landes stehen und sich im Rechtsverkehr als Hochschule, Universität, Fachhochschule oder Kunstakademie oder mit einem Namen bezeichnen, der die Gefahr einer Verwechslung mit einer der vorgenannten Bezeichnungen begründet, dürfen nur betrieben werden, wenn sie staatlich anerkannt oder die Voraussetzungen nach Absatz 2 Satz 1 festgestellt sind.*

De hoofdregel is dus dat de rechtstreeks door de HFG bestreken overheidsinstellingen automatisch de benaming “Hochschule”, etc. verdienen. Particuliere instellingen alleen, als zij een overheidserkenning als “Hochschule” hebben verkregen. Verder geldt – zo blijkt uit het tweede lid van het wetsartikel – de betiteling “Hochschule”, etc. ook voor overheidsinstellingen voor hoger onderwijs uit de andere lidstaten van de Europese Unie of voor daar door hun overheid als “Hochschule” erkende instellingen, zij het niet onvoorwaardelijk. Het predicaat

[12] De betekenis van deze bepaling is lastig te duiden. Toelichting ontbreekt. Aangenomen mag worden dat voor “Hochschulen” uit de andere lidstaten van de EU een lichtere toets geldt dan voor de algemene categorie van buitenlandse instellingen, maar niet is duidelijk hoeveel of in welke zin lichter.
[13] Dat luidt: „Die Kirchen sind berechtigt, für die Ausbildung der Geistlichen Konvikte und Seminare zu errichten und zu führen.“

„Hochschule“ komt deze instellingen alleen toe „soweit sie ihre im Herkunftsstaat anerkannte Ausbildung im Geltungsbereich dieses Gesetzes anbieten und ihre im Herkunftsstaat anerkannten Grade auch nach einer Ausbildung in Nordrhein-Westfalen verleihen dürfen“ (zie art. 75, tweede lid). Ook kunnen krachtens het tweede lid als „Hochschule“ worden aangemerkt de instellingen die op een afsluiting van de studie op en op de verlening van graden door een Hochschule in de zin van de HFG voorbereiden (franchising), daarvoor is echter een garantieverklaring van de betrokken, bestaande “Hochschule” vereist.

2. Handhaving

Particuliere instellingen die handelen in strijd met het eerste of tweede lid van art. 75 van de HFG, en dus het algemene verbod tot het ongeautoriseerd voeren van de naam universiteit overtreden, plegen een strafbaar feit. Zij kunnen ten hoogste worden gestraft met een geldboete van 500.000 Euro. Ook hier is het verantwoordelijke ministerie belast met opsporingsbevoegdheid.

3. Overheidserkenning

Art. 72 HFG bevat een regeling voor de overheidserkenning van particuliere instellingen als “Hochschule”, die bijna gelijkluidend is aan die van Baden-Württemberg. Ook bij de beoordeling van initiatieven voor nieuwe opleidingen, die zich na de erkenning aandienen, (“weitere Studiengänge”) wordt accreditatie voorgeschreven (art. 72, tweede lid, FHG). De procedure verdient verder geen zelfstandige bespreking.

3.3.3. Beantwoording van de detailvragen

1. Op welke wijze is de integratie van privaatrechtelijke, particuliere HO-instellingen in het nationale HO-bestel in het algemeen geregeld?

In beide Landen kunnen particuliere instellingen door overheidserkenning deel uit gaan maken van het officiële hoger onderwijsbestel. De algemene uitgangspunten voor de erkenningsprocedure zijn beschreven in het federale Hochschulrahmengesetz. Het betreft hier een aanvraagprocedure. De Landen hebben de procedure ten aanzien van buitenlandse instellingen op verschillende wijzen vormgegeven.

2. Op welke wijze is de overheidserkenning van tot officiële graden leidende HO-opleidingen geregeld?’

Overheidserkenning kan in beide Landen op aanvraag worden verkregen als aan een aantal wettelijke vereisten is voldaan. Deze eisen zijn ongeveer gelijkluidend en betreffen de aansluiting bij de wettelijke regeling omtrent de doelen en opzet en inrichting van de opleiding, de positie van de studenten en de positie van het personeel.

3. Hoe verhoudt zich het systeem van erkenning van HO-opleidingen tot de wettelijke beschermingsconstructie van de naam "universiteit"?

Het Duitse erkenningssysteem is gericht op instellingen en opleidingen. Daarbij lijkt vooral een wettigheidstoetsing te worden uitgeoefend. Noch in Baden-Württemberg, noch in Noordrijn-Westfalen is bij de totstandkoming van de erkenningsbeslissing een accreditatieprocedure voorgeschreven. Accreditatie is in beide Landen wel aan de orde bij de beoordeling van initiatieven voor nieuwe opleidingen aan erkende instellingen. Erkenning leidt tot bescherming van de naam. Zie art. 75 LHG en art. 75 FHG.

4. Wat is de reikwijdte van de wettelijke beschermingsconstructie op het gebied van "universiteit"? Kunnen hierop ook buitenlandse instellingen aanspraak maken?

Overheidsinstellingen voor hoger onderwijs, gereguleerd bij de respectieve wetten in de Landen, en particuliere (buitenlandse) instellingen wier aanvraag om overheidserkenning is ingewilligd kunnen aanspraak maken op de wettelijke bescherming van "universiteit" of het anderstalige equivalent daarvan. Ten aanzien van buitenlandse, particuliere instellingen hanteren de beschreven Landen verschillende regimes.
In Baden-Württemberg worden buitenlandse instellingen als "Hochschule" / "universiteit" erkend, voor zover zij daarvoor een aanvraag hebben ingediend en naar het recht van het land van herkomst als universiteit erkend zijn. Voor "Hochschulen" uit de lidstaten van de EU geldt een lichter regime, maar onduidelijk is in hoeverre dat zo is.
In Noordrijn-Westfalen geldt geen speciaal toegangsregime voor de algemene categorie van buitenlandse, particuliere instellingen. Op zijn best kunnen deze daardoor alleen op dezelfde voet als de Duitse particuliere instellingen voor erkenning in aanmerking komen. Overheidsinstellingen voor hoger onderwijs uit de andere EU-lidstaten of instellingen die daar door de overheid als "Hochschule" zijn erkend, kunnen zich in Noordrijn-Westfalen als "Hochschule" vestigen, mits het onderwijsaanbod binnen het geldingsbereik van de FHG plaatsvindt en zij de in hun herkomstland erkende graden ook mogen verlenen op de afronding van een opleiding in Noordrijn-Westfalen.

5. Handhaving

Instellingen die zich in strijd met de regelgeving tooien met de naam "universiteit" of een (anderstalige) variant daarvan, begaan een strafbaar feit. De opsporende instantie is daarvoor het voor de hoger onderwijswetgeving verantwoordelijke ministerie in het Land. In Baden-Württemberg kan de instelling daarvoor worden gestraft met een geldboete van ten hoogste 100.000 Euro. In Noordrijn-Westfalen is de geldboete ten hoogste 500.000 Euro.

3.4. Oostenrijk

3.4.1. Beschrijving Oostenrijk

1. Bescherming universiteiten, handhaving naam 'universiteit'

Art. 116 van het federale Universitätsgesetz stelt straf op – onder meer – het zich ten onrechte gedragen als (erkende) instelling van hoger onderwijs en het valselijk verlenen van academische graden. Het artikel bepaalt het volgende:

> *(1) Wer vorsätzlich*
> *1. eine dem inländischen oder ausländischen Hochschulwesen eigentümliche Bezeichnung oder*
> *2. einen oder mehrere inländische akademische Grade oder*
> *3. eine den inländischen oder ausländischen akademischen Graden oder Titeln gleiche oder ähnliche Bezeichnung unberechtigt verleiht, vermittelt oder führt, begeht, wenn die Tat nicht den Tatbestand einer in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden strafbaren Handlung bildet oder nach anderen Verwaltungsbestimmungen mit strengerer Strafe bedroht ist, eine Verwaltungsübertretung, die von der örtlich zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde mit einer Geldstrafe bis zu 15 000 Euro zu bestrafen ist.*
> *(2) Unberechtigt ist die Verleihung, Vermittlung oder Führung insbesondere dann, wenn der akademische Grad oder die gleiche oder ähnliche Bezeichnung*
> *1. von einer Einrichtung stammt, die einer postsekundären Bildungseinrichtung nicht gleichrangig ist;*
> *2. von einer Einrichtung stammt, die vom Sitzstaat nicht als postsekundäre Bildungseinrichtung anerkannt ist;*
> *3. nicht auf Grund entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen oder wissenschaftlicher oder künstlerischer Leistungen erworben wurde;*
> *4. nicht auf Grund des wegen wissenschaftlicher oder künstlerischer Leistungen hohen Ansehens in Fachkreisen oder wegen hervorragender Verdienste für die wissenschaftlichen oder kulturellen Aufgaben der postsekundären Bildungseinrichtung ehrenhalber verliehen wurde.*

De bepaling is zowel gericht tegen Oostenrijkse instellingen als instellingen van buitenlandse origine. Beslissend is of zij zich op Oostenrijks grondgebied bevinden. Niet alleen is strafbaar het zich gedragen als (erkende) Oostenrijkse instelling voor hoger onderwijs, maar ook het zich gedragen als (erkende) instelling naar buitenlands recht. Op overtreding van de bepaling staat een strafrechtelijke boete van ten hoogste € 15.000,=, tenzij op de specifieke feitelijke gedraging krachtens het algemene strafrecht of de bestuurswetgeving een hogere straf is gesteld. Voor zogenoemde „privé-universiteiten" geldt ook een zekere mate van bescherming. Zie daarvoor art. 3, eerste lid, van het Akkreditierungsgesetz in de volgende paragraaf.

2. *Door de overheid erkende instellingen*

Het Universitätsgesetz bevat een regeling voor de nationale, Oostenrijkse universitaire instellingen, waarvan er eenentwintig zijn en die in art. 6 uitputtend worden opgesomd. Een universiteit is volgens deze wet (art. 4) een rechtspersoon naar publiekrecht.[14] De regeling ademt een gesloten sfeer. Bepalingen over de organisatie van het onderwijsaanbod, de governance, het personeel en de bekostiging volgen elkaar op. Er is geen uitgewerkt systeem van kwaliteitszorg en – controle opgenomen. Op een enkele plaats wordt een opening geboden voor samenwerking van de universiteiten met privaatrechtelijke, dus buiten deze wet staande, instellingen voor hoger onderwijs, als het gaat om de organisatie en samenstelling van het aanbod van onderwijsprogramma's (art. 54 en 55).
Buiten de universiteiten die worden bestreken door het Universitätsgesetz kunnen zich echter ook privé-universiteiten (Privatuniversitäten) voordoen. Een privé-universiteit is een door de Oostenrijkse Akkreditierungsrat geaccrediteerde, niet-statelijke universiteit. Deze kan een privaatrechtelijke 'drager' hebben. Maar ook een deelstaat (Bundesland) of een religieuze gemeenschap kan 'drager' zijn.
Van belang hier is het "Bundesgesetz über die Akkreditierung von Bildungseinrichtungen als Privatuniversitäten" van 1999 (voortaan Akkreditierungsgesetz). Art. 2 van deze wet, nadien uitgebreid met een tweede lid in 2000, vermeldt de voorwaarden waaronder niet-statelijke instellingen in aanmerking kunnen komen voor accreditatie als privé-universiteit:

> *(1) Für die Erlangung der Akkreditierung als Privatuniversität muß die antragstellende Bildungseinrichtung folgende Voraussetzungen erfüllen:*
> *1. Sie muß eine juristische Person mit Sitz in Österreich sein.*
> *2. Sie muß jedenfalls Studien oder Teile von solchen in einer oder mehreren wissenschaftlichen oder künstlerischen Disziplinen, die zu einem akademischen Grad führen, welcher im internationalen Standard für mindestens dreijährige Vollzeitstudien verliehen wird, oder darauf aufbauende Studien anbieten. Bei der erstmaligen Antragstellung sind die Studienpläne für die geplanten Studien vorzulegen.*
> *3. Sie muß in den für die durchzuführenden Studien wesentlichen Fächern ein dem internationalen Standard entsprechendes, wissenschaftlich oder künstlerisch ausgewiesenes Lehrpersonal verpflichten. Bei der erstmaligen Antragstellung müssen zumindest rechtsverbindliche Vorverträge in dem für die geplanten Studien ausreichenden Ausmaß vorliegen.*
> *4. Die für das Studium erforderliche Personal-, Raum- und Sachausstattung muß ab dem Beginn des geplanten Studienbetriebes vorhanden sein. Entsprechende Nachweise sind bei der erstmaligen Antragstellung vorzulegen.*
> *5. Die Privatuniversität muß ihre Tätigkeit an folgenden Grundsätzen orientieren: Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre (Art. 17 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, RGBl. Nr. 142/1867), Freiheit des künstlerischen Schaffens, der Vermittlung von Kunst und ihrer Lehre (Art. 17a des Staatsgrundgesetzes*

[14] Dat betekent volgens de Nederlandse terminologie een openbaar lichaam of een zelfstandig bestuursorgaan, een publiekrechtelijke instelling dus.

über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger), Verbindung von Forschung und Lehre sowie Vielfalt wissenschaftlicher und künstlerischer Theorien, Methoden und Lehrmeinungen.
(2) Die Verleihung akademischer Grade gleichlautend den akademischen Graden des Universitäts- Studiengesetzes setzt voraus, dass die betreffenden Studien mit einem fachlich in Frage kommenden Studium gemäß Universitäts-Studiengesetz in Bezug auf das Ergebnis der Gesamtausbildung vergleichbar sind.

De accreditatie geldt voor maximaal vijf jaar. De titel van „privé-universiteit“ brengt een zekere status met zich mee. Vergelijk artikel 3, eerste lid, van het Akkreditierungsgesetz (na aanpassing in 2000):

Für die Dauer der Gültigkeit der Akkreditierung nach diesem Bundesgesetz ist die Bildungseinrichtung berechtigt, sich als „Privatuniversität“ zu bezeichnen. Die Privatuniversität und die dort tätigen Personen sind berechtigt, sonstige Bezeichnungen und Titel des Universitätswesens zu verwenden, und zwar jeweils mit dem Zusatz „der Privatuniversität...“. Die Privatuniversität ist weiters berechtigt, an die Absolventen der an ihr durchgeführten Studien akademische Grade, auch in gleichlautender Bezeichnung mit den im Universitäts-Studiengesetz, BGBl. I Nr. 48/1997, geregelten akademischen Graden, zu verleihen und die Absolventen sind berechtigt, diese zu führen. Die den akademischen Graden des Universitäts-Studiengesetzes gleichlautenden akademischen Grade haben die rechtlichen Wirkungen der akademischen Grade gemäß Universitäts-Studiengesetz.

Het Akkreditierungsgesetz bevat geen specifieke bepaling tot handhaving van de regel van art. 3, eerste lid. De formulering van art. 116 Universitätsgesetz is echter zo ruim dat hieronder ook de bescherming van privé-universiteiten kan worden gebracht.

3.4.2. Beantwoording van de detailvragen

1. *Op welke wijze is de integratie van privaatrechtelijke, particuliere HO-instellingen in het nationale HO-bestel in het algemeen geregeld?*

Het „Bundesgesetz über die Akkreditierung von Bildungseinrichtungen als Privatuniversitäten“ van 1999 vermeldt de voorwaarden waaronder niet-statelijke instellingen in aanmerking kunnen komen voor accreditatie als privé-universiteit. De aanvrager moet een rechtspersoon zijn die zijn standplaats heeft in Oostenrijk. Verder moeten de aard en kwaliteit van het aangeboden onderwijs, dat leidt tot academische graden, aan internationale standaarden voldoen. Ook aan het personeel dat wordt ingezet voor de wezenlijke vakken worden kwaliteitseisen gesteld. Tenslotte moeten de instelling en haar activiteiten voldoen aan een aantal constitutionele beginselen met betrekking tot onderzoek, onderwijs en kunst. De status van privé-universiteit is wettelijk beschermd.

2. *Op welke wijze is de overheidserkenning van tot officiële graden leidende HO-opleidingen geregeld?'*

Het onderwijsaanbod aan de publiekrechtelijke universiteiten is wettelijk geregeld (Universitätsgesetz). Dat aan de privé-universiteiten berust op accreditatie volgens het Bundesgesetz über die Akkreditierung von Bildungseinrichtungen als Privatuniversitäten.

3. *Hoe verhoudt zich het systeem van erkenning van HO-opleidingen tot de wettelijke beschermingsconstructie van de naam "universiteit"?*

Voor publiekrechtelijke universiteiten is de grondslag van hun bestaan en van hun onderwijsaanbod wettelijk verzekerd in het Universitätsgesetz. Het Universitätsgesetz bevat ook een bepaling tot bescherming van de aanduiding "universiteit". De accreditatie van privé-universiteiten richt zich zowel op het onderwijsaanbod als het personeel. Verkregen accreditatie leidt tot de status van privé-universiteit. Deze is beschermd in het Akkreditierungsgesetz en – naar mag worden aangenomen – het Universitätsgesetz.

4. *Wat is de reikwijdte van de wettelijke beschermingsconstructie op het gebied van "universiteit"? Kunnen hierop ook buitenlandse instellingen aanspraak maken?*

Het systeem van accreditatie tot privé-universiteit kan ook worden benut door buitenlandse aanbieders. De eis is dat zij domicilie hebben in Oostenrijk en voldoen aan de voorwaarden van het Akkreditierungsgesetz. Zowel publiekrechtelijke als privé-universiteiten vallen – naar mag worden aangenomen – onder de beschermingsconstructie die art. 116 van het Universitätsgesetz biedt. Daarin is een strafrechtelijke boete voorzien van maximaal € 15.000,=.

5. *Handhaving*

Strafbaar is gesteld in art. 116 van het Universitätsgesetz het onder meer zich gedragen als (erkende) Oostenrijkse instelling voor hoger onderwijs, maar ook het zich gedragen als (erkende) instelling naar buitenlands recht. Aangenomen mag worden dat de bepaling zowel betrekking heeft op de publiekrechtelijke universiteiten als de privé-universiteiten. Er is een strafrechtelijke boete voorzien van maximaal € 15.000,=.

3.5. Het Verenigd Koninkrijk

3.5.1. Beschrijving van het Verenigd Koninkrijk

1. Bescherming universiteiten

Artikel 77 van de Further and Higher Education Act 1992 (FHEA) – dat gaat over het gebruik van "universiteit" in de naam van de hoger onderwijs instelling – en welke is aangepast in 1998 bij de inwerkingtreding van de Teaching and Higher Education Act, bepaalt het volgende:

> *(1) Where—*
> *(a) power is conferred by any enactment or instrument to change the name of any educational institution or any body corporate carrying on such an institution, and*
> *(b) the educational institution is within the higher education sector,*
> *then, if the power is exercisable with the consent of the Privy Council, it may (whether or not the institution would apart from this section be a university) be exercised with the consent of the Privy Council so as to include the word "university" in the name of the institution and, if it is carried on by a body corporate, in the name of the body.*
> *(2) The reference in subsection (1) above to a power to change the name of an institution or body includes any power (however expressed and whether or not subject to any conditions or restrictions) in the exercise of which the name of the institution or body may be changed; but the power as extended by that subsection has effect subject to any such conditions or restrictions.*
> *(3) In exercising any power exercisable by virtue of this section to consent to a change in any name the Privy Council shall have regard to the need to avoid names which are or may be confusing.*
> *(4) Any educational institution whose name includes the word "university" by virtue of the exercise of any power as extended by subsection (1) above is to be treated as a university for all purposes, unless in that name that word is immediately followed by the word "college" or "collegiate"."*

Art. 39 van de (latere) Teaching and Higher Education Act 1998 (THEA) bepaalt voor Engeland en Wales het volgende:

> *(1) A relevant institution in England or Wales shall not, when making available (or offering to make available) educational services, do so under a name which includes the word "university" unless the inclusion of that word in that name is—*
> *(a) authorised by or by virtue of any Act or Royal Charter, or*
> *(b) approved by the Privy Council for the purposes of this section.*
> *(2) A person carrying on such an institution shall not, when making available (or offering to make available) educational services through the institution, use with reference either to himself or the institution a name which includes the word "university" unless the inclusion of that word in that name is authorised or approved as mentioned in subsection (1).*

(3) Subsection (1) or (2) applies where the educational services are made available, or (as the case may be) the offer to make such services available is made, in any part of the United Kingdom.
(4) For the purposes of subsection (1) or (2) the inclusion of the word "university" in any name shall not be taken to be authorised by or by virtue of a Royal Charter relating to a university by reason of any provision of the Charter with respect to—
(a) the affiliation or association of other institutions to the university, or
(b) the accreditation by the university of educational services provided by other institutions.
(5) In approving the inclusion of the word "university" in any name for the purposes of this section the Privy Council shall have regard to the need to avoid names which are or may be confusing.
(6) The Privy Council's power of approval under subsection (1) or (2) shall not be exercisable in a case where the inclusion of the word "university" in the name in question may be authorised by virtue of any other Act or any Royal Charter.
(7) In this section—
"relevant institution" means an institution within the further education sector or the higher education sector as defined by section 91(3) or (5) of the [1992 c. 13.] Further and Higher Education Act 1992;
"university", in the context of the reference in subsection (4) to a Royal Charter relating to a university, has the meaning given by section 90(3) of that Act.

Tot de inwerkingtreding van de FHEA geschiedde de instelling van universiteiten met graadverlenende bevoegdheid bij koninklijk Charter of bij wet. De groep van in 1992 aanwezige en 'erkende' universiteiten, (maar ook 'polytechnics' en 'colleges') is door de FHEA intact gelaten. Vanaf de dag van inwerkingtreding van de FHEA is het systeem open. Sindsdien kan elke instelling in de sfeer van het hoger onderwijs, die zich, ongeacht de nationale herkomst, op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk bevindt, een aanvraag indienen om in aanmerking te komen voor de bevoegdheid tot (wettelijke) graadverlening (art. 76 FHEA, zie hierna) of tot het voeren van de titel universiteit in de naam.

Een aanvraag moet worden ingediend bij de Privy Council die ook exclusief bevoegd is op de aanvraag te beslissen. De Privy Council is van oudsher de particuliere raad van adviseurs van de koning; hij raakte in de loop der tijd met het verzwakken van de macht van de koning in verval. Feitelijk is het thans de Privy Council Office, met de minister van justitie aan het hoofd, die in de praktijk de wettelijke bevoegdheden uitoefent.[15]
Volgens het geciteerde art. 77 FHEA is het mogen voeren van de titel "universiteit" in de naam van de instelling of in de naam van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, afhankelijk van een (bestuursrechtelijke) concessieverlening door de Privy Council. Dat is niet alleen het geval als een instelling zich "universiteit" wil noemen, maar ook als zij het woord "universiteit" in een combinatie met andere in de naam wil opnemen (bv. "University college"). Art. 39

[15] Zie de Encyclopaedia Britannica, http://www.britannica.com/EBchecked/topic/477399/Privy-Council . Zie ook de site van de Privy Council Office, http://www.privy-council.org.uk/output/page1.asp .

THEA bepaalt voor Engeland en Wales hetzelfde, maar ook wat preciezer. Volgens de laatste wet is een concessie van de Privy Council noodzakelijk voor alle gevallen dat een instelling die hoger onderwijs op Brits grondgebied pretendeert te geven haar naam met de titel "universiteit" wil aanpassen, ook wanneer dat is ingegeven door het samenwerkingsverband met een bestaande universiteit. Verder kan volgens de wet van 1998 de verlening van accreditatie aan een instelling door een bestaande (erkende) universiteit niet aan de noodzaak van een concessie voor die instelling in de weg staan.
Bij de afweging op basis van de aanvraag moet de Privy Council ervoor waken dat de nieuwe naam van de instelling geen verwarring of de schijn van verwarring schept. Een instelling die concessie heeft verkregen tot het voeren van de naam "universiteit" moet in het hele Verenigd Koninkrijk voor alle doeleinden worden beschouwd als een universiteit. Dat ligt weer anders bij een samenstelling als "University college". In het laatste geval is de titel beperkt tot bepaalde doeleinden.

Volgens sectie 4 van de Guidance for Applicant organisations in England and Wales, van augustus 2004, worden in het algemeen bij de verlening van de concessie voor het voeren van de titel "universiteit" de volgende criteria gehanteerd door de Privy Council:[16]

An organisation wishing to apply for approval to use the title 'University' must:

- *have been granted powers to award taught degrees;*
- *normally have at least 4,000 full time equivalent higher education students, of whom at least 3,000 are registered on degree level courses (including foundation degree programmes); and,*
- *be able to demonstrate that it has regard to the principles of good governance as are relevant to its sector.*

In de Guidance worden aanvullende criteria geformuleerd voor HO-instellingen die reeds een graadverlenende bevoegdheid bezitten, maar nog niet de titel van universiteit mogen voeren.
In het kort komen die erop neer, "that they fully meet all the criteria for the award of taught degrees (..) and the specified numerical criteria (**..**). Attention is drawn in the criteria to the need for an applicant institution specifically to demonstrate that it is able to satisfy the criteria listed in Section 1(C), which relate to the scholarship and pedagogical effectiveness of academic staff."[17]

2. Handhaving naam 'universiteit'

Onbevoegde graadverlening levert een strafbaar feit op ingevolge art. 214, eerste lid, van de Education Reform Act. Deze bepaling bepaalt in feite de sanctie op overtreding van het hierna geciteerde art. 76 FHEA:

[16] Vgl. pagina 20 op http://www.qaa.ac.uk/reviews/dap/DAPCriteriaGuidance.pdf .
[17] Idem, p. 21.

Unrecognized degrees

(1) Any person who, in the course of business, grants, offers to grant or issues any invitation relating to any award—
(a) which may reasonably be taken to be an award granted or to be granted by a United Kingdom institution; and
(b) which either—
(i) is described as a degree; or
(ii) purports to confer on its holder the right to the title of bachelor, master or doctor and may reasonably be taken to be a degree;
shall be guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding level 5 on the standard scale.

Bij dit geciteerde eerste lid gaat het om de hoofdregel. Overtreding van het verbod leidt tot een boete van maximaal £ 5.000,=. In het vervolg van de tamelijk uitgebreide bepaling worden uitzonderingssituaties en nadere specificaties onderscheiden.

Voor de vraag of er daadwerkelijk sprake is van een overtreding van deze wettelijke bepaling kan een instelling worden onderworpen aan een strafrechtelijk opsporingsonderzoek door Trading Standards, een op – en onder de verantwoordelijkheid van het bestuur op – lokaal niveau georganiseerd overheidsorgaan ten behoeve van consumentenbescherming, dat opereert op basis van de Companies Act 2006.[18] Ook de Companies Act zelf bevat bepalingen die het voeren van een naam die een verband suggereert met een overheidsactiviteit (art. 1193) of die misleidend is ten aanzien van de activiteiten en schade kan veroorzaken aan het publiek (art. 1198) verbiedt.[19] Overtreding van elk van deze bepalingen kan een strafrechtelijke boete tot gevolg hebben van maximaal £ 1.000,=.

3. Overheidserkenning

Als zij aan de relevante criteria voldoen, kunnen instellingen op aanvraag deel uitmaken van het officiële hoger onderwijsbestel. Het draaipunt zit hem in de overheidserkenning van de bevoegdheid tot het verlenen van wettelijke graden. Artikel 76 FHEA bevat daartoe een bepaling, die tevens kan worden gelezen als een verbod om zonder overheidstoestemming graden te verlenen.

Art. 76 FHEA: Power to award degrees, etc

(1) The Privy Council may by order specify any institution which provides higher education as competent to grant in pursuance of this section either or both of the kinds of award mentioned in subsection (2)(a) and (b) below.
(2) The kinds of award referred to in subsection (1) above are—

[18] Zie voor een casus, waarin de hulp van Trading Standards werd ingeroepen om een "fake university" te sluiten, http://www.timeshighereducation.co.uk/story.asp?storyCode=401562&sectioncode=26 .
[19] Zie ook art. 1194 Companies Act, welke het voeren van een bepaalde bij nadere regels aangegeven naam of aanduiding zonder toestemming van de Secretary of State verbiedt.

(a) awards granted to persons who complete an appropriate course of study and satisfy an appropriate assessment, and
(b) awards granted to persons who complete an appropriate programme of supervised research and satisfy an appropriate assessment, and in this section "award" means any degree, diploma, certificate or other academic award or distinction and "assessment" includes examination and test.
(3) An institution for the time being specified in such an order may grant any award of a kind mentioned in subsection (2)(a) or (b) above which it is competent to grant by virtue of the order to persons who complete the appropriate course of study or, as the case may be, programme of supervised research on or after the date specified in the order.
(4) An institution specified in such an order may also—
(a) grant honorary degrees, and
(b) grant degrees to members of the academic and other staff of the institution.
(5) Any power conferred on an institution to grant awards in pursuance of this section includes power—
(a) to authorise other institutions to do so on behalf of the institution,
(b) to do so jointly with another institution, and
(c) to deprive any person of any award granted to him by or on behalf of the institution in pursuance of this section (or, in the case of an award granted to him by the institution and another institution jointly, to do so jointly with the other institution).
(6) It shall be for the institution to determine in accordance with any relevant provisions of the instruments relating to or regulating the institution the courses of study or programmes of research, and the assessments, which are appropriate for the grant of any award and the terms and conditions on which any of the powers conferred under this section may be exercised.
(7) Section 124D of the [1988 c. 40.] Education Reform Act 1988 applies in relation to orders under subsection (1) above as it applies in relation to the exercise of powers for the purposes of Part II of that Act.

Ook met betrekking tot de verlening van de bevoegdheid tot (wettelijk erkende) graadverlening is de Privy Council de competente instantie. De bevoegdheid wordt verleend op aanvraag. Instellingen dienen daartoe aan een uitgebreide lijst van criteria te voldoen, welke voor Engeland en Wales zijn vastgelegd in de reeds genoemde "Guidance for Applicant organisations in England and Wales".

3.5.2. Beantwoording detailvragen

1. *Op welke wijze is de integratie van privaatrechtelijke, particuliere HO-instellingen in het nationale HO-bestel in het algemeen geregeld?*

Op twee manieren. Een (aspirant-)HO-instelling, die zich op Brits grondgebied bevindt, kan een aanvraag indienen om toestemming (concessie) te verkrijgen voor het voeren van de aanduiding "universiteit" in de naam, hetzij als zelfstandige aanduiding, hetzij in combinatie met het woord "college" of "collegiate". Bevoegde instantie is de Privy Council. Deze beoordeelt aanvragen op

grond van criteria welke in de "Guidance for Applicant organisations in England and Wales" zijn vastgelegd. Verder kan een instelling op Brits grondgebied in aanmerking trachten te komen voor de verlening van graadverlenende bevoegdheid, hetzij als universiteit, hetzij als college, hetzij anderszins. Het betreft een aanvraagprocedure. Ook hier is de Privy Council de beoordelende en beslissende instantie. De criteria daarvoor – althans wat betreft Engeland en Wales – zijn eveneens neergelegd in de "Guidance for Applicant organisations in England and Wales".

2. *Op welke wijze is de overheidserkenning van tot officiële graden leidende HO-opleidingen geregeld?'*

Een instelling op Brits grondgebied kan in aanmerking trachten te komen voor de verlening van graadverlenende bevoegdheid, hetzij als universiteit, hetzij als college, hetzij anderszins. Het betreft een aanvraagprocedure. De Privy Council is de bevoegde instantie. De criteria daarvoor – althans wat betreft Engeland en Wales – zijn neergelegd in de "Guidance for Applicant organisations in England and Wales".

3. *Hoe verhoudt zich het systeem van erkenning van HO-opleidingen tot de wettelijke beschermingsconstructie van de naam "universiteit"?*

Volgens sectie 4 van de Guidance for Applicant organisations in England and Wales, van augustus 2004, wordt er bij de verlening van de concessie voor het voeren van de titel "universiteit" onder meer op gelet (door de Privy Council) dat de aanvragende instelling reeds graadverlenende bevoegdheid bezit.

4. *Wat is de reikwijdte van de wettelijke beschermingsconstructie op het gebied van "universiteit"? Kunnen hierop ook buitenlandse instellingen aanspraak maken?*

Alle instellingen die zich op Brits grondgebied bevinden kunnen in aanmerking komen voor de benaming "universiteit". Een instelling die concessie heeft verkregen tot het voeren van de naam "universiteit" moet in het hele Verenigd Koninkrijk voor alle doeleinden worden beschouwd als een universiteit. Dat ligt weer anders bij een samenstelling als "University college". Dan is de titel beperkt tot bepaalde doeleinden.

5. *Handhaving*

Onbevoegde graadverlening levert een strafbaar feit op ingevolge art. 214, eerste lid, van de Education Reform Act. Deze bepaling bevat de sanctie op overtreding van art. 76 FHEA. Overtreding van het verbod leidt tot een strafrechtelijke boete van maximaal £ 5.000,=. Er worden allerlei uitzonderingssituaties en nadere specificaties onderscheiden.
De op het niveau van de gemeenten of districten georganiseerde Trading Standards Office (TSO) is de handhavende instantie, bevoegd tot strafrechtelijke opsporing. De TSO is ook met handhaving belast van de Companies Act van 2006, die evenzeer relevante verbodsbepalingen

met betrekking tot naamvoering bevat. Overtreding van elk van de bepalingen van de Companies Act kan een strafrechtelijke boete tot gevolg hebben van maximaal £ 1.000,=.

3.6. Australië

3.6.1. Beschrijving Australië

1. Bescherming universiteiten en andere instellingen

In Australië – een federatie – bestaat het officiële HO-systeem uit hoger onderwijsaanbieders die zijn opgericht of erkend door of onder de wet op federaal of deelstatelijk niveau. De aanbieder moet goedkeuring (op aanvraag) verkrijgen van de federale minister voor Onderwijs, Wetenschap en Beroepsvorming alvorens het bekostiging ontvangt of zijn studenten financiële ondersteuning kunnen krijgen ingevolge de federale Higher Education Support Act 2003 (HESA). De aanbieders moeten daarbij voldoen aan kwaliteits- en verantwoordingsmaatstaven.[20]
Onder de HESA worden de aanbieders verdeeld in drie groepen:[21] tabel A-, B- of C-aanbieders. De tabel A-aanbieders hebben toegang tot alle beschikbare overheidstoelagen voor hoger onderwijs in Australië. Er zijn 39 tabel A-aanbieders, meestal (maar niet noodzakelijk) publiekrechtelijke universiteiten. Tabel B-aanbieders hebben toegang tot een beperkt aantal overheidstoelagen. Er zijn 3 aanbieders van dit type, alle nationaal-Australische, private aanbieders: Bond University, The University of Notre Dame Australia en Melbourne College of Divinity. Tabel C-aanbieders zijn goedgekeurde en geaccrediteerde overzeese aanbieders[22] die een branche hebben gevestigd in Australië. Studenten die aan dit type aanbieder zijn ingeschreven, kunnen in aanmerking komen voor studieleningen. Er is één aanbieder van dit type actief, Carnegie Mellon University. Dit is een Amerikaanse instelling die ook vestigingen heeft in Portugal, Griekenland, Qatar, India, Singapore, Zuid-Korea en Japan.[23]
Buiten deze drie groepen is er een groot aantal private instituten actief, die zijn erkend door de overheid als HO-aanbieders. Deze instituten ontvangen geen bekostigingstoelagen, maar hun voltijdse studenten krijgen wel een vorm van financiële ondersteuning. Deze particuliere sector biedt vooral postacademisch onderwijs aan, gericht op professionele training in theologie, informatietechnologie, gezondheid, “business” en kunsten en zo meer.

Universiteiten maken in de Australische context dus deel uit van de grotere categorie van HO-aanbieders. Zij bieden traditioneel academisch en beroepsonderwijs aan.[24] In Australië kan het woord “universiteit” niet worden gebruikt zonder toestemming van de federale minister for

[20] Vgl. Ben Jongbloed, Higher education in Australia, IHEM Country report, CHEPS, Enschede November 2007, p. 18.
[21] A.w., p. 19
[22] Volgens de definitie in de later te bespreken “National Protocols” is een “overseas higher education institution”: “a university or other recognised higher education institution whose legal origin is in a country or countries other than Australia”.
[23] Vgl. http://www.cmu.edu/global/flash/index.html (inzage 15 december 2009).
[24] Jongbloed, a.w., p. 21.

Education, Employment, Training and Youth Affairs. In oktober 2007 heeft de "Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs (MCEETYA)"[25] het gehele grondgebied van Australië bestrijkende protocollen vastgesteld betreffende goedkeuringsprocedures voor het hoger onderwijs.[26]
Deze protocollen hebben hun beslag gekregen in de wetgeving van de deelstaten (en de territoiren) binnen Australië. Zij hebben betrekking op (a) alle HO-instellingen die werkzaam zijn op het grondgebied van Australië, (b) alle HO-instellingen die ernaar streven werkzaam te zijn op het grondgebied van Australië en (c) alle HO-instellingen die beweren of claimen werkzaam te zijn op het grondgebied van Australië. Verder hebben zij betrekking op (d) de offshore activiteiten van alle Australische HO-instellingen en op (e) arrangementen waarbij sommige aspecten van de werkzaamheid als HO-instelling worden uitgevoerd door andere entiteiten, zoals door partnerschappen met andere instituties, aanbieders of commerciële entiteiten, de vorming van ondernemingen, het ondercontracteren van diensten, of franchising.[27]
Voor ons onderzoek vormen de nummers 8.5 tot en met 8.10 van nationaal protocol D de kern:

Forms of university title

8.5 The authority to operate will specify the form of university title the institution may use and the conditions for the use of that title. These conditions may include a period of sponsorship or mentoring by an established Australian university (or universities) or an equivalent process.

8.6 An institution approved to operate under criterion D5 may use an unmodified university title (for example, University of Perth). Conditions may include a specific period after which renewal of the authority for use of the university title must be sought.

8.7 An institution approved to operate under criterion D6, must use the title 'university college' and this must not be shortened to 'university' in advertising or formal documentation. It may use an unmodified university title once it meets criterion D5 no more than five years after establishment.

8.8 An institution approved to operate under criterion D7 with a specialised university title may use the term '[Name] University of [specialisation]' as part of its title (for example, Perth University of Agricultural Sciences or Brisbane University of the Performing Arts). The title must not be shortened to 'University' in advertising or formal documentation. Conditions may include a specific period after which renewal of the authority for use of the specialised university title must be sought.

8.9 Approval to use any form of university title will be revocable at any time, based on reasonable grounds, and a process which accords procedural fairness. The outcomes of processes such as external quality audits, monitoring and reporting may provide grounds for any decision by the jurisdictional decision-maker on renewal or revocation of authority for use of the modified university title.

[25] De MCEETYA is samengesteld uit de ministers van de deelstaten, de territoria, de federatie en Nieuw-Zeeland, die verantwoordelijk zijn voor onderwijs, werkgelegenheid, beroepsonderwijs en jeugdzaken.
[26] MCEETYA, National Protocols for Higher Education Approval Processes, October 2007.
[27] National Protocols, a.w., part I, nr. 12.

8.10 In determining whether to renew or revoke approval for the use of the form of university title, the decision-maker will seek advice from Australian Universities Quality Agency on the performance of the institution.

In de geciteerde punten van protocol D wordt verondersteld dat instellingen met de aanduiding "university", verdeeld in a. "universities", b. "university colleges" en c. "specialised universities", die aanduiding alleen na verkregen goedkeuring van de overheid mogen voeren. Het verbod strekt zich uit tot:

- Het voeren van de titel universiteit zonder goedkeuring.
- Het zich uitgeven als een Australische universiteit of "university college" of het zich gedragen als een Australische universiteit of "university college".
- Het zich aanprijzen als een Australische universiteit of "university college", het aanbieden van een cursus als een Australische universiteit of "university college" of het geven van een kwalificatie als een Australische universiteit of "university college".

Er is één algemene uitzondering op het verbod. Het verbod strekt zich *niet* uit tot die instituties, waarvan het gezien de context duidelijk is dat er geen verband is met een bestaande universiteit. Denk aan de University Avenue Newsagent Pty Ltd,[28] of (wellicht) in de Nederlandse traditie (AN/PZ): volksuniversiteit.

De algemene criteria voor de goedkeuring tot het voeren van de aanduiding universiteit zijn vastgelegd in punten D5 tot en met D7:

- Voor het voeren van de titel "universiteit" (categorie a) komen in aanmerking hoger onderwijs instellingen die onderwijs aanbieden, dat zich uitstrekt (criterium D5) "across a range of broad fields of study (including Research Masters and PhDs or equivalent Research Doctorates in *at least three* broad fields of study)".
- Voor de aanduiding "university college" (categorie b) komen in aanmerking instellingen die onderwijs aanbieden, dat zich uitstrekt (criterium D6) "across a range of broad fields of study (including up to Masters coursework degrees in *at least three* broad fields of study and Research Masters and PhDs or equivalent Research Doctorates in *at least one* broad field of study)".
- Voor de titel van "specialised university" (categorie c) komen in aanmerking instellingen die onderwijs aanbieden, dat zich uitstrekt over (criterium D7) "one or two broad fields of study (including Research Masters and PhDs or equivalent Research Doctorates)".
- Instellingen die de aanduiding universiteit mogen voeren oefenen "zelfaccrediterende" bevoegdheid uit en verlenen hoger onderwijskwalificaties die in overeenstemming zijn met de relevante titels en omschrijvingen in het "Australian Qualifications Framework".

[28] Deel 3, punt 4 van de nationale protocollen.

2. *Handhaving*

2.1. Strafrechtelijke handhaving

Instellingen die zonder goedkeuring de aanduiding “universiteit”in hun naam voeren, plegen een strafbaar feit volgens de wetgeving van de deelstaten. In de Australische federatie zijn de deelstaten exclusief bevoegd op het terrein van het onderwijs. Zie bijvoorbeeld de volgende artikelen van de Hoger Onderwijswet van New South Wales, waarvan Sydney de hoofdstad vormt:

> **13 Unlawful use of title "university"**
> *A person must not represent (= voorwenden) that an Australian institution is a university unless the institution is an Australian or overseas university.*
> *Maximum penalty: 200 penalty units.*
>
> **14 Unlawful provision of higher education courses**
> *A person must not represent that an Australian institution provides any degree or post-graduate course, or is authorised to provide any degree or post-graduate course, unless:*
> *(a) the institution is:*
> *(i) an Australian or overseas university, or*
> *(ii) an Australian or overseas higher education institution, and*
> *(b) in the case of a course provided otherwise than by an Australian university:*
> *(i) the course is accredited under Division 2 in relation to the institution, or*
> *(ii) if the institution is an overseas university or higher education institution, the course is approved in accordance with the National Protocols.*
> *Maximum penalty: 200 penalty units.*
>
> **15 Unlawful conferral of higher education qualifications**[29]
> *(1) A person must not represent that an Australian institution has conferred (= verleend), or is authorised to confer, a degree or post-graduate qualification unless:*
> *(a) the institution was or is, as the case requires:*
> *(i) an Australian or overseas university, or*
> *(ii) an Australian or overseas higher education institution, and*
> *(b) the degree or post-graduate qualification was conferred or is authorised to be conferred, as the case requires, in connection with a person's successful completion of:*
> *(i) a higher education course, or*
> *(ii) a thesis, dissertation or other body of research, and*
> *(c) in the case of a degree or post-graduate qualification conferred, otherwise than by an Australian university, in connection with a person's successful completion of a higher education course:*

[29] Het bepaalde in (1) (b) and (c) is niet van toepassing op de toekenning van honoraire graden door een Australische universiteit of een “overseas” universiteit of door een andere onderwijsinstelling die periodiek door de minister is bevoegd verklaard om deze graden te verlenen.

(i) the course was or is, as the case requires, accredited under Division 2 in relation to the institution, or
(ii) if the institution was or is an overseas university or higher education institution, the course was or is, as the case requires, approved in accordance with the National Protocols.
Maximum penalty: 200 penalty units.

16 Provision of false or misleading information
A person must not, in or in connection with any application under this Act, make any statement that the person knows to be false or misleading.
Maximum penalty: 200 penalty units.

De maximale (strafrechtelijke) boete van 200 strafeenheden vertegenwoordigt een bedrag van 22.000 Australische dollars, wat volgens de huidige koers gelijk is aan bijna 14.000 Euro.

2.2. Bestuurlijke handhaving

Hier valt te wijzen op drie wetten die naast de strafrechtelijke weg een bestuursrechtelijk ingrijpen mogelijk maken. Deze worden achtereenvolgens gemerkt met A, B en C.

A. Volgens sectie 8 van dezelfde Hoger Onderwijswet van New South Wales kan de overheid ook, indien de instelling inbreuk maakt op enige bepaling van de wet:
6. de accreditatie van een opleiding of cursus van de betreffende instelling wijzigen, schorsen of opheffen;
7. de voorwaarden welke aan de accreditatie van een opleiding of cursus van de betreffende instelling zijn verbonden wijzigen of intrekken;
8. nadere voorwaarden opleggen aan de accreditatie van een opleiding of cursus van de betreffende instelling.

In principe kan deze bepaling ook worden ingezet indien een instelling zich onterecht afficheert als universiteit.

B. Ingevolge de federale Corporations Act 2001 is de federale Australian Securities and Investment Commission bevoegd om een onderneming de aanwijzing te geven haar naam te wijzigen. Deze bevoegdheid kan ook worden aangewend in de situatie dat een instelling in strijd met de wet de aanduiding universiteit voert. Het niet opvolgen van deze aanwijzing wordt bestreken door het in de Corporations Act opgenomen strafrechtelijke regime.[30]

[30] Mededeling d.d. 14 december 2009 van prof. dr. Jim Jackson, Chair of academic board and professor of Law, School of Law and Justice, Southern Cross University, Lismore, Australia.

C. Tenslotte kan de federale overheid haar goedkeuring aan een instelling, ingevolge de HESA (zie § 1.1) intrekken, als de instelling in strijd met de wet de aanduiding universiteit voert. Een en ander wordt begeleid door de volgende procedurele normen (art. 20-22):

1) Before revoking a body's approval as a higher education provider under Subdivision 22-B, the Minister must give the body notice in writing:
(a) stating that the Minister is considering revoking the body's approval; and
(b) stating the reasons why the Minister is considering revoking the body's approval; and
(c) inviting the body to make written submissions to the Minister within 28 days concerning why the approval should not be revoked.

(2) In deciding whether or not to revoke a body's approval under Subdivision 22-B, the Minister must consider any submissions received from the body within the 28 day period.

(3) The Minister must notify the body in writing of his or her decision whether to revoke the body's approval under Subdivision 22-B. The notice:
(a) must be in writing; and
(b) must be given within the period of 28 days following the period in which submissions may have been given to the Minister under subsection (1); and
(c) if the Minister decides to revoke the body's approval must specify the day that the revocation takes effect.

(4) If no notice is given within the period provided for in subsection (3), the Minister is taken to have decided not to revoke the approval.

(5) If the Minister decides to revoke the body's approval:
(a) the revocation takes effect on the day specified in the notice under subsection (3); and
(b) a copy of the notice must be published in the Gazette.

3. Door de overheid erkende instellingen

Elke aanvraag voor goedkeuring die de protocollen (en de uitvoeringswetgeving) mogelijk maken, en waarover hierboven al een en ander is opgemerkt, dient mede te zijn gebaseerd op een advies van een Government Accreditation Authority (GAA).[31] Zie protocol A, nummers 5.1 en verder. Zoals al aangegeven kan goedkeuring steeds betrekking hebben op activiteiten van Australische instellingen in binnen- en buitenland en op die van buitenlandse instellingen op Australisch grondgebied.
Het advies van de GAA dient voort te vloeien uit een onderzoek en een rapport van een panel van deskundigen die onafhankelijk zijn van de aanvrager, en waarbij uitspraak wordt gedaan over de vraag of de aanvraag zal moeten worden ingewilligd, eventueel aangevuld met de aanduiding van voorwaarden waaronder goedkeuring kan worden verleend. Het onderzoek van de deskundigen behelst een evaluatie van het onderwijs en/of de organisatie van de instelling

[31] Hiermee wordt een reeks van “agencies” (zbo’s) op federaal, deelstatelijk of territoriaal niveau aangeduid, welke zijn opgenomen in het van het “Australian Qualifications Framework” deel uitmakende “Register of Recognised Education Institutions and Authorised Accreditation Authorities”.

naar de criteria die voorkomen in de protocollen, is gebaseerd op geschreven materiaal en op discussies met voorstanders van de instelling, en houdt in de regel een inspectie in van de faciliteiten, voor zover die zich daarvoor lenen. Het onderzoek kan zich ook uitstrekken over de financiële degelijkheid van de instelling en over de vraag of de aanvrager en de seniormedewerkers van de instelling de juiste en geschikte personen zijn om een hoger onderwijsinstelling te vestigen en HO-cursussen te geven. Het accreditatieoordeel heeft een geldigheidsduur van ten hoogste vijf jaar.
De door de protocollen bestreken goedkeuringsprocedures, welke relevant zijn voor dit onderzoek hebben betrekking op de bekostiging van de instelling of de financiële ondersteuning van studenten ingevolge de HESA, respectievelijk het voeren van de aanduiding "universiteit" door de instelling.

3.6.2. Beantwoording detailvragen

1. *Op welke wijze is de integratie van privaatrechtelijke, particuliere HO-instellingen in het nationale HO-bestel in het algemeen geregeld?*

Particuliere instellingen van de tabel A of tabel B status kunnen in aanmerking komen voor een overheidstoelage (bekostiging), en hun studenten kunnen in aanmerking worden gebracht voor financiële ondersteuning, Tevens kunnen particuliere instellingen het recht verkrijgen tot het voeren van de aanduiding "universiteit" in hun naam. In beide gevallen is er sprake van een aanvraagprocedure. Daarbij geldt als eis dat zij een publiekrechtelijk betrouwbare accreditatieprocedure hebben doorlopen.

2. *Op welke wijze is de overheidserkenning van tot officiële graden leidende HO-opleidingen geregeld?'*

Formeel via het doorlopen van de verschillende in de nationale protocollen onderscheiden goedkeurings- en erkenningsprocedures. Materieel door de bemoeienis – bij elke aanvraag – van zogenaamde "Governmental Accreditation Agencies" (GAA) die alle activiteiten van de instellingen, alsmede hun organisatie en huishouding aan een kwaliteitsoordeel kunnen onderwerpen. GAA zijn zelfstandige bestuursorganen op federaal, deelstatelijk of territoriaal niveau, welke zijn opgenomen in het van het "Australian Qualifications Framework" deel uitmakende "Register of Recognised Education Institutions and Authorised Accreditation Authorities".

3. *Hoe verhoudt zich het systeem van erkenning van HO-opleidingen tot de wettelijke beschermingsconstructie van de naam "universiteit"?*

Alleen die instellingen kunnen de titel "universiteit" voeren als zij wat betreft hun onderwijs- en onderzoekactiviteiten voldoen aan inhoudelijke criteria, welke zijn opgesomd in de nationale protocollen en welke vooraf in het kader van een betrouwbare accreditatieprocedure worden getoetst. Daarbij wordt onderscheid aangebracht tussen "universiteit", "university college" en "specialised university".

4. Wat is de reikwijdte van de wettelijke beschermingsconstructie op het gebied van "universiteit"? Kunnen hierop ook buitenlandse instellingen aanspraak maken?

Instellingen met de aanduiding "university" (te verdelen in "universities", "university colleges" en "specialised universities") mogen die aanduiding alleen na verkregen goedkeuring van de overheid voeren. De overheid is in dit geval de federale minister voor Onderwijs. Het verbod strekt zich uit tot:

- Het voeren van de titel universiteit zonder goedkeuring.
- Het zich uitgeven als een Australische universiteit of "university college" of het zich gedragen als een Australische universiteit of "university college".
- Het zich aanprijzen als een Australische universiteit of "university college", het aanbieden van een cursus in de hoedanigheid van een Australische universiteit of "university college" of het geven van een kwalificatie in de hoedanigheid van een Australische universiteit of "university college".

Er is één algemene uitzondering op het verbod. Het verbod strekt zich *niet* uit tot die instituties, waarvan het gezien de context duidelijk is dat er geen verband is met een bestaande universiteit. Denk aan de University Avenue Newsagent Pty Ltd, of (wellicht) in de Nederlandse traditie (AN/PZ): volksuniversiteit.

5. Handhaving

Instellingen die zonder goedkeuring de aanduiding "universiteit"in hun naam voeren, plegen een *strafbaar feit* volgens de wetgeving van de deelstaten. In de Australische federatie zijn de deelstaten exclusief bevoegd op het terrein van het onderwijs. In de hogere onderwijswet van de deelstaat New South Wales is een maximale strafrechtelijke boete van 22.000 Australische dollars gesteld op de overtreding van een aantal delictsomschrijvingen die het wederrechtelijk gebruik van de naam of functie van "universiteit" betreffen.
Verder is er een systeem van *bestuursrechtelijke* handhaving opgezet. Deze is afwisselend op deelstatelijk of federaal niveau belegd:

- Het intrekken, wijzigen of schorsen van de accreditatie van opleidingen en cursussen van de betreffende instelling (deelstaat NSW).
- Het geven van een publiekrechtelijke aanwijzing aan de instelling, als bijzondere vorm van een onderneming, haar naam te wijzigen. Het niet opvolgen van deze aanwijzing wordt bestreken door het strafrechtelijke regime van de Corporations Act 2001 (federatie).
- Het ingevolge de HESA ongedaan maken van de bekostiging van een instelling en/of de financiële ondersteuning van de studenten aan de instelling (federatie).

4. SAMENVATTENDE ANALYSE VAN DE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

4.1. Inleiding

De algemene en belangrijkste vraag, waarvoor dit onderzoek zich gesteld ziet, is of en hoe de benaming "universiteit" in de verschillende landen beschermd is en wanneer men voor die beschermde naam in aanmerking kan komen. Deze vraag wordt hier centraal gesteld in een algemene paragraaf, waarin een landenvergelijking plaatsvindt (§ 4.2). In het vervolg van dit hoofdstuk wordt een overzicht geboden van de bevindingen aan de hand van de vragen die we in de slotparagraaf van elk hoofdstuk gesteld en behandeld hebben (§ 4.3 – 4.8). Tenslotte wordt afgesloten met algemene conclusies en aanbevelingen (§ 4.9).
Die vragen betreffen de volgende:

1. Op welke wijze is de integratie van privaatrechtelijke, particuliere HO-instellingen in het nationale HO-bestel in het algemeen geregeld?
2. Op welke wijze is de overheidserkenning van tot officiële graden leidende HO-opleidingen geregeld?
3. Hoe verhoudt zich het systeem van erkenning van HO-opleidingen tot de wettelijke beschermingsconstructie van de naam "universiteit"?
4. Wat is de reikwijdte van de wettelijke beschermingsconstructie op het gebied van "universiteit"? Kunnen hierop ook buitenlandse instellingen aanspraak maken?
5. Hoe geschiedt de handhaving?

4.2. Hoe is de bescherming van de naam "universiteit" in de verschillende landen geregeld?

Aard en niveau van de wettelijke norm
In alle onderzochte landen is op enigerlei wijze de wettelijke bescherming van de naam "universiteit" of instelling van hoger onderwijs geregeld. Daar zijn ze in het kader van deze studie op geselecteerd. De materiële norm daarvoor is in alle geselecteerde landen bij de hoogste wet op het feitelijk competente staatsniveau geregeld. In het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk is dat exclusief op centraal niveau gebeurd. In Duitsland deels op centraal (federaal) en deels op deelstatelijk niveau, en in Australië en Vlaanderen exclusief op deelstatelijk niveau. In een aantal gevallen – Vlaanderen, de onderzochte Duitse deelstaten, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk – krijgt de bescherming vorm door de wettelijke fixatie van een bestand van instellingen, en door aanvullende procedures voor toelating (erkenning) van instellingen tot het officiële HO-bestel. In Australië zijn alleen erkenningsprocedures vastgelegd. De erkenningsprocedures worden in alle landen uitgevoerd door overheidsorganen of met de overheid gelieerde organen.

Bescherming van particuliere instellingen
Alle onderzochte landen kennen een systeem van toetreding van een particuliere instelling tot het officiële, wettelijk gereguleerde HO-bestel. In drie landen – Oostenrijk, Vlaanderen, Australië – is expliciet een accreditatieprocedure met betrekking tot de instelling en/of haar activiteiten voorgeschreven. Toetreding geschiedt door accreditatie, overheidserkenning (al of niet na accreditatie) of concessieverlening, waarvoor in het Verenigd Koninkrijk een procedure bestaat. Het gevolg van toetreding in de onderzochte landen is dat de instelling een beschermde status krijgt, hetzij doordat ze deelt in de beschermde naam "universiteit" (alle onderzochte landen, behalve Vlaanderen), hetzij doordat haar activiteiten wettelijk worden erkend en beschermd (alle landen, inclusief Vlaanderen).

Positie van buitenlandse instellingen
Er is in alle onderzochte landen de mogelijkheid aanwezig voor buitenlandse instellingen, om deel uit te maken van het nationale HO-bestel. In het algemeen is de erkenningsprocedure daarvoor de aangewezen weg. Daarbij geldt een meer of minder "nationale" toets. Oostenrijk verwijst voor de accreditatie van particuliere (buitenlandse) instellingen voor de status van privé-universiteit naar vooral internationaal aanvaarde maatstaven. In de andere landen wordt meer of minder expliciet de eis gesteld dat de instellingen met hun activiteiten passen in het nationale systeem, wat betreft onderwijs en/of te verlenen graden. Alleen in de Duitse Landen geldt een zekere voorkeurspositie voor instellingen die in de andere EU-lidstaten onderdeel uitmaken van hun nationale HO-bestel.
Daar lijkt, gezien de stand van het Europese recht, alle reden toe. Binnen de Unie kan een persoon of onderneming zich ofwel in een andere lidstaat vestigen [vrijheid van vestiging: art. 43 EG-Verdrag] ofwel grensoverschrijdend zijn of haar diensten aanbieden in andere lidstaten, hoewel hij of zij gevestigd blijft in het land van oorsprong [vrijheid van verrichting van diensten, art. 49 EG-Verdrag]. Uit de rechtstreekse geldigheid van de twee vrijheden vloeit voor de instellingen binnen de Gemeenschap voort dat zij recht hebben op dezelfde behandeling als de instellingen van een gegeven lidstaat. Een lidstaat moet instellingen van andere lidstaten toelaten zich op zijn grondgebied te vestigen of daar diensten te verrichten, en wel onder dezelfde voorwaarden als voor zijn eigen instellingen gelden. Elke discriminatie op grond van nationaliteit is dus uit den boze maar de voorwaarden die in dit land voor toegang tot en uitoefening van de activiteiten gelden, blijven wel van toepassing.[32]
In verscheidene van de onderzochte landen wordt de situatie in het land van herkomst (wettelijk beschermd of door de overheid daar erkend?) als richtinggevend uitgangspunt genomen (Vlaanderen en Baden-Württemberg). In andere landen (Verenigd Koninkrijk, Australië, Oostenrijk, Noordrijn-Westfalen) is het nationale recht, met zijn nationale criteria leidend.

Relatie erkenning opleidingen en bescherming "universiteit"
De bescherming van de naam "universiteit" dient een doel. Enerzijds is geen enkele van de onderzochte landen bereid om alleen de bestaande universiteiten speelruimte te gunnen in het

[32] R.H. Lauwaars, C.W.A. Timmermans, Europees recht in kort bestek, zesde druk, Kluwer: Deventer 2003, p. 222 e.v. Verder gaande vrijheid voor Europese hogeronderwijsinstellingen is niet aan de orde, nu de Dienstenrichtlijn (12 december 2006, 2006/123/EG) het onderwijs, waarin de overheid geheel of in bepalende mate deelneemt, van de werking uitzondert, als zijnde geen 'economische activiteit'.

nationale HO-bestel. Anderzijds worden de bestaande universiteiten belangrijk genoeg gevonden, om hen bij wet speciale institutionele bescherming te bieden. Is het doel van institutionele bescherming gelegen in de kwaliteit en het prestige van de opleidingen, wat overigens al gediend zou zijn met een systeem van toetsing / erkenning van opleidingen, of betreft het een zelfstandig doel, bijvoorbeeld bescherming van het nationale culturele erfgoed of bewaring van een overzichtelijk geheel van HO-instellingen? De vraag is er een naar de verhouding tussen de bescherming van de naam van "universiteit" en de erkenning van nieuwe HO-opleidingen. Naar blijkt, is alleen in Vlaanderen de institutionele bescherming en de erkenning van opleidingen losgekoppeld. Net als in Vlaanderen, geldt in de Duitse Landen, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk het vanzelfsprekend primaat van de gevestigde instellingen. Dat zijn de instellingen die historisch hebben bewezen het predicaat "universiteit" te mogen voeren en die in publiekrechtelijke documenten (wetten, Charters) zijn vernoemd. Voor de erkenning van nieuwe HO-instellingen of universiteiten is in het algemeen de kwaliteit van de activiteiten de invalshoek. Daarbij speelt accreditatie een belangrijke rol.

Handhaving

Wat betreft de handhaving valt een drietal zaken op. Op de eerste plaats geldt er een duidelijk cultuurverschil tussen de Europees-continentale landen en de Angelsaksische landen. De laatste beperken zich niet tot het instrumentarium van enkel publiekrechtelijke, in de betreffende HO-wetgeving neergelegde handhavingsmogelijkheden. In het Verenigd Koninkrijk en Australië wordt mede algemene economische wetgeving (Companies Act, Corporation Act) ingezet ter voorkoming of bestrijding van bedrog en misleiding bij het gebruik van de naam van de instelling. Universiteiten worden daarbij ook als ondernemingen gezien. In de Europees-continentale landen is het toezicht primair belegd bij de overheid zelf, zoals het Landesministerium in de Duitse Länder. De toezichthoudende en vervolgende instanties in de Angelsaksische landen zijn primair op het terrein van het ondernemingsrecht werkzaam. Een voorbeeld is de Trading Standards Office in het Verenigd Koninkrijk, die op gemeentelijk of districtsniveau is georganiseerd en bevoegdheid heeft tot strafrechtelijke opsporing.
Op de tweede plaats wordt vrij algemeen gekozen voor de weg van het strafrecht. Alleen Australië heeft ook bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden ontwikkeld om misbruik dan wel misleiding in de naamvoering te bestrijden. Opvallend is het grote verschil in (financiële) sanctiehoogte. Vlaanderen stelt op het ten onrechte uitreiken van getuigschriften die tot academische titels leiden een boete van ten hoogste 1000 frank, thans een bedrag tussen 20 en 30 Euro. Het is tegelijkertijd het enige land dat de mogelijkheid van een gevangenisstraf heeft geregeld bij overtreding van de beschermingsbepalingen. De maximale sanctie die in Noordrijn-Westfalen wordt gesteld op het zich ten onrechte afficheren als "universiteit" is 50.000 maal hoger.
Tenslotte, en op de derde plaats, worden in vrijwel alle onderzochte landen twee "handhavingssporen" onderscheiden. Voorkoming en bestrijding van overtreding van het wettelijke verbod om de naam "universiteit" te voeren als toestemming of erkenning ontbreekt, en het tegengaan van het verlenen door instellingen van niet wettelijk erkende diploma's, terwijl de indruk wordt gewekt dat het wel zo is.

Er is geen overkoepelend empirisch bewijs, maar uit gesprekken met experts blijkt dat signalering en werkelijke handhaving problematisch is. De bestudeerde problematiek heeft bij opsporende instanties kennelijk niet altijd prioriteit. Zaken zijn lastig vast te stellen en te vervolgen. Men ziet de regelgeving vooral als basis voor een aanpak die beproefd is en vaak blijkt te werken: 'naming en shaming'.[33]

4.3. De integratie van particuliere instellingen in het nationale HO-bestel

Het *Vlaamse* Structuurdecreet bevat een erkenningsprocedure voor privaatrechtelijke instellingen / rechtspersonen die ten minste één opleiding aanbieden, welke de toets nieuwe opleidingen door het NVAO met positief resultaat heeft ondergaan. De officiële, wettelijke betiteling van een particuliere instelling na verkregen registratie – een besluit van de Vlaamse Regering op aanvraag – luidt: geregistreerde instelling voor hoger onderwijs.

In de beide *Duitse Länder*, die in dit rapport worden beschreven, kunnen particuliere instellingen door overheidserkenning deel uit gaan maken van het officiële hoger onderwijsbestel. De algemene uitgangspunten voor de erkenningsprocedure zijn beschreven in het federale Hochschulrahmengesetz. Het betreft hier een aanvraagprocedure. In de Landen is ten aanzien van buitenlandse instellingen op verschillende wijze aan de procedure vormgegeven.

Ook de betreffende *Oostenrijkse* wetgeving vermeldt de voorwaarden waaronder niet-statelijke instellingen in aanmerking kunnen komen voor accreditatie als privé-universiteit. De aanvrager moet een rechtspersoon zijn die zijn standplaats heeft in Oostenrijk. Verder moeten de aard en kwaliteit van het aangeboden onderwijs, dat leidt tot academische graden, aan internationale standaarden voldoen. Ook aan het personeel dat wordt ingezet voor de wezenlijke vakken worden kwaliteitseisen gesteld. Tenslotte moeten de instelling en haar activiteiten voldoen aan een aantal constitutionele beginselen met betrekking tot onderzoek, onderwijs en kunst. De status van privé-universiteit is wettelijk beschermd.

In het *Verenigd Koninkrijk* is de integratie op twee manieren geregeld. Een (aspirant-)HO-instelling, die zich op Brits grondgebied bevindt, kan een aanvraag indienen om toestemming (concessie) te verkrijgen voor het voeren van de aanduiding "universiteit" in de naam, hetzij als zelfstandige aanduiding, hetzij in combinatie met het woord "college" of "collegiate". Bevoegde instantie is de Privy Council. Deze beoordeelt de aanvragen op grond van vastgelegde criteria. Verder kan een instelling op Brits grondgebied in aanmerking trachten te komen voor de verlening van graadverlenende bevoegdheid, hetzij als universiteit, hetzij als college, hetzij anderszins. Het betreft eveneens een aanvraagprocedure. Ook hier is de Privy Council de

[33] Deze tactiek maakte ook onderdeel uit van het eerder genoemde, in 2007-2008 uitgevoerd, project 'Creatief of correct'. De gevonden onduidelijke, onjuiste of misleidende opleidingsnamen werden hier, gekoppeld aan de aanbiedende instelling(en), op een toegankelijke website gezet. Deze actie leidde tot een sterke verbetering van het gedrag van de instellingen, op dit punt.

beoordelende en beslissende instantie. De criteria daarvoor – althans wat betreft Engeland en Wales – zijn neergelegd in de "Guidance for Applicant organisations in England and Wales".

In *Australië* kunnen particuliere instellingen van de tabel A of tabel B status in aanmerking komen voor een overheidstoelage (bekostiging), en hun studenten kunnen in aanmerking worden gebracht voor financiële ondersteuning, Tevens kunnen particuliere instellingen het recht verkrijgen tot het voeren van de aanduiding "universiteit" in hun naam. In beide gevallen is er sprake van een aanvraagprocedure. Daarbij geldt als eis dat zij een publiekrechtelijk betrouwbare accreditatieprocedure hebben doorlopen.

4.4. Overheidserkenning van tot officiële graden leidende HO-opleidingen

In *Vlaanderen* moet onderscheid worden gemaakt tussen hogescholen en universiteiten enerzijds en geregistreerde instellingen voor hoger onderwijs anderzijds. Opleidingen aan hogescholen en universiteiten, in de zin van het Structuurdecreet, welke een positieve toets door de NVAO hebben ondergaan worden door de overheid rechtstreeks bekostigd en gereguleerd krachtens het Universiteiten-, resp. het Hogescholendecreet.
Geregistreerde instellingen voor hoger onderwijs, als bedoeld onder 1, kunnen voor hun positief door de NVAO getoetste opleidingen wettelijk erkende diploma's of getuigschriften afgeven, maar ontvangen geen bekostiging

Overheidserkenning kan in de beide *Duitse Landen* op aanvraag worden verkregen als aan een aantal wettelijke vereisten is voldaan. Deze eisen zijn ongeveer gelijkluidend en betreffen de aansluiting bij de wettelijke regeling omtrent de doelen en opzet en inrichting van de opleiding, de positie van de studenten en de positie van het personeel.

Het onderwijsaanbod aan de publiekrechtelijke universiteiten is in *Oostenrijk* wettelijk geregeld. Dat aan de privé-universiteiten berust op accreditatie volgens het Bundesgesetz über die Akkreditierung von Bildungseinrichtungen als Privatuniversitäten.

Een instelling op *Brits* grondgebied kan in aanmerking trachten te komen voor de verlening van graadverlenende bevoegdheid, hetzij als universiteit, hetzij als college of anderszins. Het betreft een aanvraagprocedure. De Privy Council is de bevoegde instantie. De criteria daarvoor – althans wat betreft Engeland en Wales – zijn neergelegd in de "Guidance for Applicant organisations in England and Wales".

Formeel vindt erkenning in *Australië* plaats via het doorlopen van de verschillende in de nationale protocollen onderscheiden goedkeurings- en erkenningsprocedures. Materieel vindt het plaats door de bemoeienis – bij elke aanvraag – van zogenaamde "Governmental Accreditation Agencies" (GAA) die alle activiteiten van de instellingen, alsmede hun organisatie en huishouding aan een kwaliteitsoordeel kunnen onderwerpen. GAA zijn zelfstandige bestuursorganen op federaal, deelstatelijk of territoriaal niveau, welke zijn

opgenomen in het van het “Australian Qualifications Framework” deel uitmakende “Register of Recognised Education Institutions and Authorised Accreditation Authorities”.

4.5. De bescherming van naamgeving

In *Vlaanderen* is vastgelegd dat alleen de instellingen vernoemd in artikel 4 van het Structuurdecreet als universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap aanspraak kunnen maken op de benaming universiteit en zich als dusdanig doen kennen. Hogescholen en andere instellingen mogen zich volgens Vlaams recht geen ‘universiteit’ noemen. Universiteiten en andere instellingen mogen zich daarnaast geen ‘hogeschool’ noemen. Een zich ten onrechte noemende universiteit die getuigschriften verleent, die recht geven op een academische titel, begaat een strafbaar feit als geregeld in de Wet op de bescherming van de titels van hoger onderwijs van 1933, waarop een straf van acht dagen tot drie maanden of een geldboete van tweehonderd tot duizend frank is gesteld.

Het Landeshochschulengesetz van *Baden-Württemberg* (LHG) en het Hochschulfreiheitsgesetz van *Noordrijn-Westfalen* (HFG) bepalen dat de naam “Universität“ of een anderstalige variant daarvan zoals “University” slechts kan worden gevoerd door de:

- rechtstreeks door de wettelijke regeling bestreken overheidsinstellingen en
- privaatrechtelijke, door de overheid van de deelstaat als (wissenschaftliche) Hochschule erkende instellingen

In de LHG kunnen ook buitenlandse, privaatrechtelijke instellingen, voor “universiteit” doorgaan, voor zover zij een aanvraag voor erkenning hebben ingediend en naar het recht van het land van herkomst als universiteit erkend zijn. Een lichter regime geldt daarbij nog voor “Hochschulen” uit de lidstaten van de EU. In de HFG is geen speciaal toegangsregime voor buitenlandse particuliere instellingen geregeld. Door de overheid erkende instellingen of overheidsinstellingen voor hoger onderwijs uit de lidstaten van de EU kunnen zich als “Hochschule” in Noordrijn-Westfalen vestigen, mits hun activiteiten zich voegen naar de regels van de HFG. Overtreding van het verbod om de naam of universiteit te voeren, als daarvoor geen wettelijke bescherming geldt of erkenning is verleend levert een strafbaar feit op, waarop in Baden-Württemberg een boete van ten hoogste 100.000 Euro en in Noordrijn-Westfalen een boete van ten hoogste 500.000 Euro is gesteld.

In *Oostenrijk* bevat het Universitätsgesetz een uitputtende opsomming van nationale universitaire instellingen. Deze zijn alle publiekrechtelijk. Buiten de universiteiten, die worden bestreken door het Universitätsgesetz, kunnen ook privé-universiteiten (Privatuniversitäten) bestaan. Een privé-universiteit is een door de Oostenrijkse Akkreditierungsrat geaccrediteerde, niet-(centraal)statelijke universiteit. Deze kan een privaatrechtelijke ‘drager’ hebben. Maar ook een deelstaat (Bundesland) of een religieuze gemeenschap kan ‘drager’ zijn. Het Universitätsgesetz stelt straf op – onder meer – het ten onrechte voeren van de benaming universiteit en het valselijk verlenen van academische graden. Er geldt een boete van maximaal € 15.000,=.

Bij de inwerkingtreding in 1992 van de Further and Higher Education Act (FHEA) in het *Verenigd Koninkrijk* is er een beschreven bestand van voorheen bij wet beschermde of bij Charter erkende instellingen vastgesteld. Sindsdien kan verder elke instelling in de sfeer van het hoger onderwijs die zich, ongeacht de nationale herkomst, op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk bevindt of gaat bevinden, een aanvraag indienen om in aanmerking te komen voor de bevoegdheid tot (wettelijke) graadverlening of tot het voeren van de titel universiteit in de naam. Een aanvraag moet worden ingediend bij de Privy Council die ook exclusief bevoegd is op de aanvraag te beslissen. Overtreding van het verbod om de naam "universiteit" zonder toestemming te voeren, kan een strafbaar feit opleveren ingevolge verschillende bepalingen van de Companies Act van 2006. Verder kunnen instellingen die onbevoegd graden verlenen strafrechtelijk worden veroordeeld. Op het ene of andere delict staat een boete van maximaal £ 1.000,=, resp. £ 5.000,=.

In *Australië* mogen instellingen die zich "university" noemen (hetzij als "university", "university college" of "specialised university") die aanduiding alleen na verkregen goedkeuring van de overheid voeren. De overheid is in dit geval de federale minister voor Onderwijs. Het verbod strekt zich uit tot:

- Het voeren van de titel universiteit zonder goedkeuring.
- Het zich uitgeven als een Australische universiteit of "university college" of het zich gedragen als een Australische universiteit of "university college".
- Het zich aanprijzen als een Australische universiteit of "university college", het aanbieden van een cursus in de hoedanigheid van een Australische universiteit of "university college" of het geven van een kwalificatie (graad, getuigschrift) in de hoedanigheid van een Australische universiteit of "university college".

Er is één algemene uitzondering op het verbod. Het verbod strekt zich *niet* uit tot die instituties, waarvan het gezien de context duidelijk is dat er geen verband is met een bestaande universiteit. Denk aan de University Avenue Newsagent Pty Ltd, of (wellicht) in de Nederlandse traditie: volksuniversiteit. Op overtreding van het verbod staat strafrechtelijke vervolging en veroordeling, zoals neergelegd in de wetgeving van de deelstaten. In de hoger onderwijswet van New South Wales (NSW) is een maximale strafrechtelijke boete van 22.000 Australische dollars gesteld. Verder kent het land, afwisselend op federaal of decentraal niveau, een systeem van bestuursrechtelijke handhaving, zoals het intrekken van de accreditatie van opleidingen en cursussen van de betreffende instelling (hoger onderwijswet NSW), het geven van een aanwijzing tot verandering van de naam (federale Corporations Act) of het ongedaan maken van de bekostiging van de instelling en/of de financiële ondersteuning van de studenten (federale HESA).

4.6. Verhouding erkenning HO-opleidingen tot bescherming naam "universiteit"

Universiteiten zijn in *Vlaanderen* "ambtshalve geregistreerde instellingen voor hoger onderwijs" die wettelijk erkende en gereguleerde opleidingen mogen / kunnen aanbieden. Erkenning van de opleiding is afhankelijk van accreditatie door de NVAO.

Het *Duitse* erkenningssysteem is gericht op instellingen en opleidingen. Daarbij lijkt vooral een wettigheidstoetsing te worden uitgeoefend. Noch in Baden-Württemberg, noch in Noordrijn-Westfalen is bij de totstandkoming van de erkenningsbeslissing een accreditatieprocedure voorgeschreven. Accreditatie is in beide Landen wel aan de orde bij de beoordeling van initiatieven voor nieuwe opleidingen aan erkende instellingen. Erkenning leidt tot bescherming van de naam.

Voor publiekrechtelijke universiteiten is in *Oostenrijk* de grondslag van hun bestaan en van hun onderwijsaanbod wettelijk verzekerd in het Universitätsgesetz. Het Universitätsgesetz bevat ook een bepaling tot bescherming van de aanduiding "universiteit". De accreditatie van privé-universiteiten richt zich zowel op het onderwijsaanbod als het personeel. Verkregen accreditatie leidt tot de status van privé-universiteit. Deze is beschermd in het Akkreditierungsgesetz en – naar mag worden aangenomen – het Universitätsgesetz.

Volgens sectie 4 van de Guidance for Applicant organisations in *England and Wales*, van augustus 2004, wordt er bij de verlening van de concessie voor het voeren van de titel "universiteit" onder meer op gelet (door de Privy Council) dat de aanvragende instelling reeds graadverlenende bevoegdheid bezit.

In *Australië* kunnen alleen die instellingen de titel "universiteit" voeren als zij wat betreft hun onderwijs- en onderzoekactiviteiten voldoen aan inhoudelijke criteria, welke zijn opgesomd in de nationale protocollen en welke vooraf in het kader van een betrouwbare accreditatieprocedure worden getoetst. Daarbij wordt onderscheid aangebracht tussen "universiteit", "university college" en "specialised university".

4.7. De aanspraak van buitenlandse instellingen op bescherming als "universiteit"

Buitenlandse instellingen kunnen in *Vlaanderen* geen aanspraak maken op de benaming universiteit. Zij kunnen enkel dingen naar de status van "geregistreerde instelling voor hoger onderwijs". Een registratie van een instelling voor hoger onderwijs wordt slechts toegekend voor zover ten minste één van haar opleidingen de toets nieuwe opleidingen door de NVAO met positief gevolg heeft ondergaan. Bij een buitenlandse instelling geldt daarenboven "dat ze reeds in het land waar haar hoofdzetel is gevestigd moet erkend zijn door de bevoegde overheid. De instelling dient dit te kunnen aantonen aan het Accreditatieorgaan bij de aanvraag toets nieuwe opleiding".

Overheidsinstellingen voor hoger onderwijs, gereguleerd bij de respectieve wetten in de Landen in *Duitsland*, en particuliere (buitenlandse) instellingen wier aanvraag om overheidserkenning is ingewilligd kunnen aanspraak maken op de wettelijke bescherming van "universiteit" of het anderstalige equivalent daarvan. Ten aanzien van buitenlandse, particuliere instellingen hanteren de beschreven Landen verschillende regimes.
In Baden-Württemberg worden buitenlandse instellingen als "Hochschule" / "universiteit" erkend, voor zover zij daarvoor een aanvraag hebben ingediend en naar het recht van het land

van herkomst als universiteit erkend zijn. Voor “Hochschulen” uit de lidstaten van de EU geldt een lichter regime, maar onduidelijk is in hoeverre dat zo is.
In Noordrijn-Westfalen geldt geen speciaal toegangsregime voor de algemene categorie van buitenlandse, particuliere instellingen. Op zijn best kunnen deze daardoor alleen op dezelfde voet als de Duitse particuliere instellingen voor erkenning in aanmerking komen. Overheidsinstellingen voor hoger onderwijs uit de andere EU-lidstaten of instellingen die daar door de overheid als “Hochschule” zijn erkend, kunnen zich in Noordrijn-Westfalen als “Hochschule” vestigen, mits het onderwijsaanbod binnen het geldingsbereik van de FHG plaatsvindt en zij de in hun herkomstland erkende graden ook mogen verlenen op de afronding van een opleiding in Noordrijn-Westfalen.

Het systeem van accreditatie tot privé-universiteit kan in *Oostenrijk* ook worden benut door buitenlandse aanbieders. De eis is dat zij domicilie hebben in Oostenrijk en voldoen aan de voorwaarden van het Akkreditierungsgesetz. Zowel publiekrechtelijke als privé-universiteiten vallen – naar mag worden aangenomen – onder de beschermingsconstructie die het Universitätsgesetz biedt. Daarin is een strafrechtelijke boete voorzien van maximaal € 15.000,=.

Alle instellingen die zich op *Brits* grondgebied bevinden kunnen in aanmerking komen voor de benaming “universiteit”. Een instelling die concessie heeft verkregen tot het voeren van de naam “universiteit” moet in het hele Verenigd Koninkrijk voor alle doeleinden worden beschouwd als een universiteit. Dat ligt weer anders bij een samenstelling als “University college”. Dan is de titel beperkt tot bepaalde doeleinden.

Instellingen met de aanduiding “university” (te verdelen in “universities”, “university colleges” en “specialised universities”) mogen die aanduiding in *Australië* alleen na verkregen goedkeuring van de overheid voeren. De overheid is in dit geval de federale minister voor Onderwijs. Het verbod strekt zich uit tot:

- Het voeren van de titel universiteit zonder goedkeuring.
- Het zich uitgeven als een Australische universiteit of “university college” of het zich gedragen als een Australische universiteit of “university college”.
- Het zich aanprijzen als een Australische universiteit of “university college”, het aanbieden van een cursus in de hoedanigheid van een Australische universiteit of “university college” of het geven van een kwalificatie in de hoedanigheid van een Australische universiteit of “university college”.

Er is één algemene uitzondering op het verbod. Het verbod strekt zich *niet* uit tot die instituties, waarvan het gezien de context duidelijk is dat er geen verband is met een bestaande universiteit. Denk aan de University Avenue Newsagent Pty Ltd, of (wellicht) in de Nederlandse traditie (AN/PZ): volksuniversiteit.

4.8. De handhaving

Voor *Vlaanderen* bevat artikel 4 van de Wet op de bescherming van de titels van hoger onderwijs (B.S. 27 september 1933) strafbepalingen ten aanzien van hen die onterecht getuigschriften uitreiken die de grondslag vormen voor een academische titel. Op het delict staat volgens voornoemde wet een straf van acht dagen tot drie maanden en/of een boete van tweehonderd tot duizend frank.

Instellingen, die zich in Duitsland in strijd met de Wet tooien met de naam "universiteit" of een (anderstalige) variant daarvan, begaan een strafbaar feit. De vervolgende instantie is daarvoor het voor de hoger onderwijswetgeving verantwoordelijke ministerie in het Land. In Baden-Württemberg kan de instelling daarvoor worden gestraft met een geldboete van ten hoogste 100.000 Euro. In Noordrijn-Westfalen is de geldboete ten hoogste 500.000 Euro.
In Oostenrijk is strafbaar gesteld (in art. 116 van het Universitätsgesetz) het onder meer zich gedragen als (erkende) Oostenrijkse instelling voor hoger onderwijs, maar ook het zich gedragen als (erkende) instelling naar buitenlands recht. Aangenomen mag worden dat de bepaling zowel betrekking heeft op de publiekrechtelijke universiteiten als de privé-universiteiten. Er is een strafrechtelijke boete voorzien van maximaal € 15.000,=.

Elke instelling die voorwendt "universiteit" te zijn en waarvan een adres of postcode in het Verenigd Koninkrijk is aangetroffen, kan worden onderworpen aan een onderzoek door Trading Standards, een op lokaal niveau georganiseerd overheidsorgaan ten behoeve van consumentenbescherming, dat bevoegdheden tot handhaving ontleent aan de Education Reform Act en de Companies Act 2006. De Companies Act stelt strafrechtelijke boetes van maximaal £ 1.000,= op de overtreding van bepalingen die bedoeld zijn om praktijken van misbruik en misleiding bij de naamgeving tegen te gaan. Onbevoegde graadverlening door een HO-instelling levert een strafbaar feit op. Dat kan worden bestraft met een boete van ten hoogste £ 5.000,=.

In Australië plegen instellingen die zonder goedkeuring de aanduiding "universiteit"in hun naam voeren, een strafbaar feit volgens de wetgeving van de deelstaten. In de Australische federatie zijn de deelstaten exclusief bevoegd op het terrein van het onderwijs. In de hoger onderwijswet van de deelstaat New South Wales is een maximale strafrechtelijke boete van 22.000 Australische dollars gesteld op de overtreding van een aantal delictsomschrijvingen die het wederrechtelijk gebruik van de naam of functie van "universiteit" betreffen.
Verder is er een systeem van bestuursrechtelijke handhaving opgezet. Deze is afwisselend op deelstatelijk of federaal niveau belegd:

- Het intrekken, wijzigen of schorsen van de accreditatie van opleidingen en cursussen van de betreffende instelling (deelstaat NSW).
- Het geven van een publiekrechtelijke aanwijzing aan de instelling, als bijzondere vorm van een onderneming, haar naam te wijzigen. Het niet opvolgen van deze aanwijzing wordt bestreken door het strafrechtelijke regime van de Corporations Act 2001 (federatie).
- Het ingevolge de HESA ongedaan maken van de bekostiging van een instelling en/of de financiële ondersteuning van de studenten aan de instelling (federatie).

4.9. Algemene conclusies en aanbevelingen

Gegeven de situatie die is aangetroffen in de beschreven landen is er zeer wel een mogelijkheid aanwezig voor de Nederlandse overheid, om wettelijke maatregelen te treffen ter bescherming van de naam "universiteit". In het open HO-bestel dat Nederland sinds jaar en dag kenmerkt, is daar ook alle aanleiding voor. Het doel is allereerst consumentenbescherming en daarnaast om het bestaande stelsel van Nederlandse universiteiten (en hogescholen) te vrijwaren van "marktbedervende" invloeden die ook ten nadele kunnen uitwerken voor de studenten en consumenten. Erkenning en bescherming van een instelling als "universiteit", naast de eis van accreditatie van haar activiteiten, kan daarnaast gelden als een extra waarborg dat het met de maatschappelijke betrouwbaarheid van die instelling goed zit. Als uitgangspunt zou kunnen gelden dat aan de wettelijk genoemde instellingen automatisch bescherming toekomt. Bij nieuwe toetreders zou het aanbod, hun organisatie en personele samenstelling kunnen worden getoetst op maatstaven van kwaliteit, continuïteit en consistentie waarna – bij het met goed gevolg hebben doorstaan van die toets – ook aan hen bescherming zou kunnen toekomen, conform de bestaande aanwijzingsprocedure.
De bescherming van een instelling als "universiteit" zou uiteindelijk door middel van een strafrechtelijke verbodsbepaling gestalte dienen te krijgen: het verbod om zonder verkregen erkenning, accreditatie of toestemming van de zijde van de overheid de naam "universiteit" te voeren. Wellicht zou het in lijn met de Oostenrijkse regelgeving aanbeveling verdienen om het verbod niet te laten uitstrekken over religieuze instellingen. Zeker ook verdient het algemene, Australische inzicht de aandacht, dat het verbod zich niet uit hoeft te strekken tot die instituties, waarvan het gezien de context duidelijk is dat er geen verband is met een bestaande universiteit. We zouden in dit kader willen wijzen op art. 21 van de Wet voor het voortgezet onderwijs. Dat is – voor zover wij weten – de enige Nederlandse bepaling, waarin een school en een type onderwijsaanbod wettelijk beschermd wordt. Op overtreding van art. 21 WVO staat een bekostigingssanctie (art. 104 WVO). Het artikel luidt:

> "Artikel 21. Aanduiding onderwijsaanbod in maatschappelijk verkeer
> 1.De naam van de school duidt aan, tot welke van de soorten van scholen, bedoeld in de artikelen 7, 8, 9, 10a en 10f, de school behoort. Het bevoegd gezag van een school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, een school voor voorbereidend beroepsonderwijs, of een scholengemeenschap waarvan in ieder geval een school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs of een school voor voorbereidend beroepsonderwijs deel uitmaakt, kan voor die school de aanduiding «voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs» hanteren. Bij verschil van mening tussen het bevoegd gezag en Onze minister, tot welke van de soorten zij behoort, beslist Onze minister.
> 2.In het maatschappelijk verkeer brengt het bevoegd gezag ondubbelzinnig tot uitdrukking:
> a. welk bij of krachtens deze wet geregeld, uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs de leerlingen volgen en aankomende leerlingen kunnen gaan volgen,
> b. van welke richting dit onderwijs uitgaat, en
> c. in voorkomend geval welk onderwijs de school verzorgt met toepassing van artikel 20, tweede lid."

Tot slot nog een opmerking over handhaving. Eerder in het rapport werd al vastgesteld dat er geen systematische empirische evidentie is van effectieve handhavingsaanpakken. In Angelsaksische landen wordt het toezicht uitgeoefend door bevoegde organen die bijvoorbeeld actief zijn op het terrein van de consumentenbescherming en in andere landen door overheidsorganisaties. Er is ook wel casuïstiek bekend waarin zich ten onrechte als 'universiteit' afficherende instellingen zijn aangepakt, maar dit lijkt geen breed voorkomend gegeven. Deskundigen geven aan dat signalering van dergelijke zaken en de daarop volgende handhaving moeilijk zijn, enerzijds vanuit de aard van de zaak en anderzijds vanwege de lage prioriteit die dit onderwerp lijkt te hebben. Wat wel beproeft is en lijkt te werken, is de tactiek van 'naming and shaming'.
In dit kader is het zeer onlangs verschenen rapport van Cohen & Winch het noemen zeker waard. Enerzijds geven zij aan welke omvang 'academic credential abuse' inmiddels heeft en anderzijds stellen zij voor om een internationale, gemeenschappelijke database te ontwikkelen ("Accredibase") als basis voor een beoordeling van de validiteit van aanduidingen als 'universiteiten' en de validiteit van verstrekte accreditaties en diploma's. Het lijkt zeer de moeite waard om dit initiatief te bestuderen en mogelijk te volgen, als instrument voor feitelijke handhaving.

Bijlage 1 Contactpersonen

Vlaanderen

- Prof.dr. J. de Groof, ICOR, Universiteit van Antwerpen, Europacollege Brugge

Duitsland

- Frau Dr. C. Stöcklein, Universität Heidelberg

Oostenrijk

- Frau Dr. E. Fiorioli, ÖAR

Finland

- Mrs. B. Vuorinen, Ministry of Education

Zweden

- Mr. J. Fürstenbach, director Music College, Stockholm

IJsland

- Mr. Jón Loftur Björnsson, National Audit Office
- Mr. Thórhallur Vilhjálmsson, Legal Director, Ministry of Education
- Mr. Stefán Baldursson, Director of Evaluation and Research, Ministry of Education

Polen

- Maria Boltruszko, Ministry of Science and Higher Education

Het Verenigd Koninkrijk

- Mr. Nick Park, QAA
- Mr. Philip Vine, Policy Advisor, Higher Education Governance
- Prof.dr. Neville Harris, University of Manchester

Ierland

- Prof.dr. E. Hazelkorn, Dublin Institute of Technology
- Mr. Gráinne Morrissey, Higher Education Policy and Skills, Department of Education and Science

Canada

- Mr. Timothy Owen, Director, World Education Services

Australië

- Prof.dr. Jim Jackson, Southern Cross University

USA

- Prof.dr. Ph. Altbach, Institute for Studies in Higher Education, Boston College
- Dr. M. Olivas, Institute for Higher Education Law and Governance, Houston

- Prof.dr. A.l. Contreras, State of Oregon
- Prof.dr. Charles Russo, University of Ohio, Dayton Ohio.

Bijlage 2 Belangrijke documenten

Vlaanderen

- Decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (B.S. 14/08/2003; Structuurdecreet). Te raadplegen op http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/beleid/
- Decreet betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap (B.S. 3 oktober 1991; Universiteitendecreet)
- Decreet betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap (B.S. 31 augustus 1994; Hogescholendecreet
- Organisatie van het onderwijssysteem in de Vlaamse Gemeenschap van België 2007-2008, op www.euridyce.org
- Jan De Groof en Frank Hendriks, Accreditatie in het hoger onderwijs in Vlaanderen en Nederland, *Tijdschrift voor Onderwijsrecht & Onderwijsbeleid*, maart-april-mei-juni 2006, nrs. 4-5, p. 247-356

Duitsland

- Hochschulrahmengesetz 2002 en verwante publicaties
- Art. 70 – 75 Landeshochschulengesetz Baden-Württemberg (LHG)
- Art. 70 – 75 Hochschulfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen (HFG)

Oostenrijk

- Universities Act, 2002
- Universitätsgesetz, 2002
- Bundesgesetz über die Akkreditierung von Bildungseinrichtungen als Privatuniversitäten, 1999

Het Verenigd Koninkrijk

- Higher Education Bill 35
- Further and Higher Education Act 1992 (FHEA)
- Teaching and Higher Education Act 1998 (THEA)
- Education Reform Act 1988
- Companies Act 2006.

Australië

- Higher Education Support Act 2003 (HESA)
- MCEETYA, *National Protocols for Higher Education Approval Processes*, October 2007
- Federal Corporations Act 2001
- Ben Jongbloed, *Higher education in Australia*, IHEM Country report, CHEPS, Enschede November 2007

Colofon
Titel: ‘De universiteit’: Onderzoek naar de bescherming van instellingsbenamingen, graden en titels
Auteurs: P.J.J. Zoontjens en A.J. Nijssen
Project: ‘De universiteit’: Onderzoek naar de bescherming van instellingsbenamingen, graden en titels (Sardes projectnummer: TR0806)
Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Datum: januari 2010

Bezoekadres
La Vie
St. Jacobsstraat 63
3511 BP Utrecht

Postadres
Postbus 2357
3500 GJ Utrecht

T 030 – 232 62 00
F 030 – 233 30 17
secretariaat@sardes.nl
www.sardes.nl