

Vergaderjaar 2016–2017

34 355

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met een verbeterde regeling voor het gezamenlijk verzorgen van hoger onderwijs door Nederlandse en buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs alsmede vanwege enkele andere wijzigingen ter bevordering van de internationalisering van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (bevordering internationalisering hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek)

Nr. 13

NADER VERSLAG

Vastgesteld 24 januari 2017

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt een nader verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

■ Algemeen	1
■ Nota van wijziging	2
■ Memorie van toelichting	6
• <i>Wijziging van de regeling voor studiekeuzeactiviteiten</i>	6
• <i>Wijziging van de regeling van het profileringsfonds in verband met het verstrekken van beurzen</i>	7

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben het wetsvoorstel met belangstelling ontvangen en maken van de gelegenheid van een extra schriftelijke ronde gebruik om nog enkele vragen te stellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben nog aanvullende vragen die specifieker ingaan op de mogelijkheden die dit wetsvoorstel schept voor de RUG¹ die hiervan gebruik wil maken.

¹ RUG: Rijkuniversiteit Groningen

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel die het mogelijk maakt dat een Nederlandse universiteit een vestiging in het buitenland kan beginnen. De leden hebben de indruk dat dit wetsvoorstel op dit moment moet worden behandeld, opdat een bestuurder van de RUG een vestiging kan bouwen in Yantai (China). Dat heeft alle schijn van gelegenheidswetgeving, zo menen deze leden.

De leden van de CDA-fractie staan kritisch tegenover de plannen voor het verzorgen van transnationaal onderwijs door hoger onderwijsinstellingen. Deze leden zijn de mening toegedaan dat de primaire taak van deze instellingen het verzorgen van bekostigd onderwijs in Nederland is. Voorkomen moet worden dat instellingen vanuit puur financiële of marketingtechnische redenen kiezen voor transnationaal onderwijs en bekostigde instellingen elkaar gaan beconcurreren in het buitenland met alle gevolgen van dien voor het onderwijs dat zij moeten verzorgen in Nederland. Deze leden hebben dan ook nog enige vragen hierover en over de door de regering benoemde voorwaarden.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel, en de nota van wijziging daarop, aangaande de bevordering internationalisering hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. De leden hebben grote vraagtekens bij onderdelen van het wetsvoorstel, met name over het aanbieden van transnationaal onderwijs. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen over dit wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde nota van wijziging. De leden vinden dat transnationaal alleen een toegevoegde waarde heeft als de doelen niet met samenwerking tussen hoger onderwijsinstellingen kunnen worden bereikt. Aanleiding van het wetsvoorstel is het voornemen van de RUG om een campus te openen in Yantai, China. Deze leden vragen aan de regering of de doelen die de RUG wil realiseren ook niet te realiseren zijn met intensieve samenwerking tussen de instellingen. Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden.

Nota van wijziging²

De leden van de VVD-fractie willen met betrekking tot het transnationaal onderwijs weten hoe de scheiding van middelen en de borging van kwaliteit in de praktijk in zijn werk zal gaan. Hoe wordt de eerste investering gefinancierd en hoe wordt omgegaan met positieve en negatieve resultaten bij een «branche campus»? Hoe wordt in praktijk geborgd dat het onderwijs in het buitenland niet ten koste gaat van de kwaliteit hier in Nederland, zo vragen zij.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de regering denkt dat een vestiging in China bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek in Groningen. Welke risico's voorziet de regering en kan zij aangeven hoe deze voldoende zijn gewaarborgd in het wetsvoorstel? Kan de regering aangeven welke derde partijen, zoals bedrijven, betrokken zijn en belang hebben bij het openen van een vestiging in Yantai? Hoe is het toezicht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geregeld en geldt deze ook voor de vestiging in Yantai? Worden ook de huidige mogelijkheden (zoals beschreven in de WHW³) van de medezeggenschap gewaarborgd op deze vestiging? Heeft de regering inzicht in de (economische) belangen die meespelen in het openen van vestigingen in het buitenland?

² Kamerstuk: 34 355, nr. 8

³ WHW: Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

De leden hebben voorts enkele vragen met betrekking tot de gevolgen voor medewerkers in Nederland maar ook voor medewerkers die in het buitenland op een vestiging van een Nederlandse universiteit werken. De leden vragen de regering hoe zij de academische vrijheid die wij hier in Nederland als een groot goed beschouwen ook kan waarborgen als een instelling zich vestigt in het buitenland. Kan de regering toelichten hoe de mensenrechten en sociale rechten van werknemers, op een vestiging als Yantai, zal worden gewaarborgd? De leden verwachten dat deze op hetzelfde niveau als in Nederland zullen zijn. Kan de regering aangeven wat de gevolgen voor studenten aan de RUG in Groningen kunnen zijn als er een vestiging in Yantai wordt geopend? Is er voldoende rekening gehouden met de benodigde docenten en onderzoekers in Groningen? Hoeveel van de Nederlandse docenten en onderzoekers zullen naar de nieuwe vestiging verhuizen? Hoe voorkomt de regering dat niet de beste medewerkers al snel met de (voor de instelling en bestuurders) commercieel interessantste (buitenlandse) activiteit aan de slag gaan en niet met het geven en organiseren van onderwijs?

Tot slot hebben de leden ook nog enkele vragen betreffende de financiën van de nieuwe vestiging in Yantai. Kan de regering gedetailleerd aangeven hoe de begroting van deze vestiging eruit ziet? Met welke middelen wordt de promotie van de Yantai campus bekostigd?

De leden willen graag voldoende gerustgesteld worden dat er geen Nederlandse financiering naar de vestiging in Yantai gaat.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de inschatting van de genoemde leden deelt dat het «project Yantai» kan uitlopen op een enorm fiasco. Kan zij haar antwoord toelichten? Kan zij een fiasco uitsluiten? Wat vindt zij ervan dat het bestuur vooral aan de slag gaat in Yantai, vanwege demografische ontwikkelingen in Nederland? Is het argument dat er nieuwe studenten moeten worden binnengehaald, niet veel te beperkt, zo vragen zij.

Voorts vragen deze leden waarom de regering wil toelaten dat een Nederlandse universiteit een «elite-campus» gaat bouwen in een land waar de mensenrechten op grote schaal geschonden worden. Hoe garandeert zij dat deze universiteit op geen enkele manier wordt geconfronteerd met censuur? Volgens deze leden is academische vrijheid een absolute basisvoorwaarde voor elke universiteit. Is de regering dat met deze leden eens?

Tevens vragen zij of de regering het met deze leden eens is dat Nederlandse onderwijsinstellingen toegankelijk moeten zijn en dat collegegeld van 12.000 euro voor de RUG-vestiging in Yantai daaraan niet voldoet. De regering stelt dat: «Het uitgangspunt is dat er op geen enkele wijze Nederlandse publieke middelen worden ingezet voor transnationaal onderwijs.»⁴ Hoe kan zij dat garanderen? De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Raad van State) stelt bijvoorbeeld over het toezicht van de inspectie: «Daarom zal, vaker dan in Nederland het geval is, de situatie ter plaatse moeten worden beoordeeld. Dat kan de nodige kosten meebrengen.»⁵ Dat betreft in dat geval toch de inzet van publieke middelen? Deze leden stellen dat dit megalomane project sowieso inzet van publieke middelen vergt. Alle voorbereidingen kosten immers veel tijd en energie van bestuurders en ondersteunende diensten. Onderwijs en onderzoek in Groningen beginnen daar volgens betrokkenen onder te leiden. Wordt deze inzet voor Yantai financieel gecompenseerd? Zo niet, dan hebben we het toch over de inzet van publieke middelen? Hoe zit het met de beurzen voor studenten die daar vanuit Nederland gaan studeren? Wie gaat deze beurzen bekostigen, zo vragen deze leden.

⁴ Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstuk 34 355, nr. 7

⁵ Advies Afdeling advisering Raad van State en Nader rapport, Kamerstuk 34 355, nr. 9

Ook willen deze leden weten of de regering kan verzekeren dat bij een eventueel faillissement in Yantai, de verschillende rechtspersonen ook daadwerkelijk als verschillende organisaties zullen worden beschouwd. Deze leden verwijzen daarbij naar een brief bij de fusietoets⁶ d.d. 11 november 2016 waarin een interessante opmerking over financiële risico's voor onderwijsinstellingen staat⁷. Wat gebeurt er eigenlijk met de studenten als deze «elite-campus» een fiasco wordt? Volgens deze leden zit het ook niet goed met de inspraak en het draagvlak voor Yantai. De Personeelsfractie in de Universiteitsraad is «verrast» dat de wetswijziging volgende week wordt besproken. In de Universiteitsraad is een groeiende frustratie over het proces. Verzoeken om meer informatie worden maar mondjesmaat gehonoreerd. Deelt de regering deze zorgen? Wat gebeurt er als er geen draagvlak is voor Yantai? Heeft de Universiteitsraad eigenlijk ingestemd met de campus in Yantai? Of worden zij er feitelijk «ingerommeld», zo vragen deze leden tot slot.

De leden van de CDA-fractie maken zich, net als de Raad van State, zorgen over de gevolgen voor het onderwijs in Nederland bij transnationaal onderwijs. Alleen de vereiste dat instellingen die onderwijs van voldoende kwaliteit leveren in aanmerking mogen komen voor het verzorgen van transnationaal onderwijs is daarbij te mager, zo vinden deze leden. Zij maken zich namelijk vooral zorgen over de gevolgen voor de kwaliteit van onderwijs in Nederland nadat de instelling transnationaal onderwijs is gaan verzorgen. Hoe wordt voorkomen dat de facto de kwaliteit van het onderwijsgevend personeel hieronder leidt doordat bijvoorbeeld de beste krachten naar het buitenland gaan? Of dat er capaciteitstekorten zijn omdat er ook personeel beschikbaar moet komen voor dit transnationale onderwijs en dit niet met nieuwe vacatures kan worden opgelost? In de beantwoording van het nader advies van de Raad van State geeft de regering aan dat in ieder geval moet worden voorkomen dat het Nederlandse hoger onderwijs door opleidingen in het buitenland onderwijscapaciteit, onderwijsmiddelen of bestuursfocus verliest. Maar zij geeft hier geen concretisering hoe dit wordt bewerkstelligd. De leden willen weten welke concrete afspraken hierover worden gemaakt met de instelling en hoe deze worden gemonitord en gehandhaafd.

De leden vragen de regering ook nader toe te lichten wat er gebeurt met de opbrengsten van het transnationale onderwijs. Deze leden willen weten of het mogelijk is deze volledig ten goede te laten komen aan het Nederlandse deel van het onderwijs.

Kan de regering een nadere toelichting geven hoe voorkomen kan worden dat door de Nederlandse overheid bekostigde expertise wordt overgedragen aan een commerciële instelling, zonder dat daar feitelijk een vergoeding tegenover staat. Zoals de Raad van State terecht constateert, kan hiervan sprake zijn in de situatie dat de Nederlandse bekostigde instelling een overeenkomst is aangegaan met een buitenlandse rechtspersoon, zelf een buitenlandse rechtspersoon heeft opgericht, of (deels) eigenaar is van de buitenlandse rechtspersoon.

⁶ Kamerstuk 31 293, nr. 345

⁷ «Specifiek bij bestuurlijke samenwerking van een onderwijsinstelling met een organisatie voor kinderopvang of zorg is aandacht nodig voor het financiële risico. Dit kan worden beperkt door de verschillende organisaties juridisch zo min mogelijk met elkaar te verweven. Een holding wordt in dit verband vaak genoemd als manier om de financiële risico's te scheiden. Ook deze structuur biedt echter geen garantie dat de onderwijsactiviteiten niet geraakt zullen worden wanneer de kinderopvang of zorg in financieel zwaar weer komt. Bij een eventueel faillissement is het geen uitgemaakte zaak dat de verschillende rechtspersonen ook daadwerkelijk als verschillende organisaties zullen worden beschouwd. Daarbij zullen (op basis van jurisprudentie) ook andere aspecten (zoals onderling aangegane verplichtingen, het al dan niet aanwezig zijn van een gezamenlijke leiding en het al dan niet naar de buitenwereld presenteren als één organisatie) gewicht in de schaal leggen. Besturen moeten goed anticiperen op dit risico en de vormgeving van hun samenwerking baseren op goede juridische en financiële expertise of advisering.»

Ten aanzien van de voorwaarde van de kwaliteit hebben deze leden ook vragen en opmerkingen. We hebben in het hoger onderwijs geen excellente instellingen of instellingen met normale kwaliteit in de formele zin van het woord. De instelling kan alleen worden geaccrediteerd voor één of meerdere opleidingen of niet, indien de NVAO⁸ accreditatie niet toestaat. Naar aanleiding van de kritiek van de Raad van State op dit punt geeft de regering aan dat het alleen kan gaan om instellingen met een onvoorwaardelijke accreditatie en die niet in een hersteltraject zitten. De leden vragen of dit ook geldt voor instellingen die nu voor het eerst een onvoorwaardelijke accreditatie hebben en waarover twijfel bestond in het verleden na één reeks van onvoorwaardelijke accreditatie ook voor transnationaal onderwijs in aanmerking komen.

De leden volgen niet de redenering van de regering dat alleen opleidingen die de instellingen in Nederland aanbiedt in het buitenland mogen worden aangeboden en dat dit voorkomt dat opleidingen alleen uit commercieel oogpunt een opleiding in het buitenland aanbieden. Is de regering het met deze leden eens dat dit alleen iets zegt over de opleiding in Nederland, maar niets van doen heeft met motieven om al dan niet een opleiding te starten en of deze geaccrediteerde opleiding in het buitenland aan dezelfde eisen voldoet? Bovendien is een nevenvestiging in Nederland toch niet te vergelijken met een vestiging in het buitenland? Graag ontvangen deze leden een toelichting.

Ook willen de leden een nadere toelichting waarom het toestemmingsvereiste is geformuleerd als een kanbepaling. Waarom is dit niet een wettelijke vereiste waar altijd aan moet worden voldaan bij het verzorgen van transnationaal onderwijs?

De leden vragen voorts een nadere toelichting van de regering waarom zij denkt dat bij toezicht op transnationaal onderwijs volstaan kan worden met toezicht op het college van bestuur, net als in Nederland. Gaat zij daar niet voorbij aan gevaren van corruptie, fraude en andere misstanden, zeker als het gaat om instellingen in landen waarbij de risico's daarop aanzienlijk zijn? Het gemak waarmee de regering denkt het toezicht te kunnen vormgeven voor transnationaal onderwijs verbaast de leden gezien de problemen die de inspectie heeft met bijvoorbeeld het vormgeven van toezicht op onderwijs in andere vormen zoals bijvoorbeeld School at Sea, waarbij juist werd aangegeven dat dit lastig was. Dan hebben de leden nog enige vragen over de specifieke plannen van de RUG in China. Zij vragen de regering wat zij vindt van de plannen van de RUG? Voldoet de RUG aan de eisen zoals neergelegd in de nota van wijziging? Is het ook mogelijk om, als de RUG de plannen in China doorzet, als voorwaarde op te nemen dat geldt dat hiermee wordt verdiend alleen ten goede mag komen aan onderwijs in Nederland? Wat zijn de waarborgen dat de kwaliteit van onderwijs in Groningen hier niet onder mag leiden, welke specifieke afspraken worden hierover gemaakt? Hoe groot is het aandeel in de financiering van de plannen door het Rijk? Het gaat om bekostigde instellingen. Welk deel van de bekostiging mag de RUG aanwenden voor de Chinese plannen en welk deel niet? Hoe wordt het specifieke toezicht vormgegeven? Hoe staat het met de internationale verdragen die op dit punt moeten worden gesloten met China? Wat gebeurt er met een dergelijke instelling indien de politieke en/of economische situatie in China, of in een ander land waar een instelling transnationaal onderwijs verzorgt, dusdanig verslechtert dat het gevaarlijk is om door te gaan? Of in het geval van een militaire coup of bijvoorbeeld in het geval van nationalisering van alle bedrijven en instellingen in een land, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten, indien deze informatie voorhanden is, hoe buitenlandse universiteiten met een

⁸ NVAO: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie

«branch campus» in een ander land zaken omtrent financiële risico's, kwaliteit, academische vrijheid en medezeggenschap organiseren en ervaren. Is het mogelijk dergelijke zaken in een land als China in voldoende mate af te spreken? Is het mogelijk op een campus in China internettoegang zonder overheidsensuur aan te bieden? Welke garanties bestaan er dat wetenschappelijk onderzoek zonder politieke inmenging plaats kan vinden? Acht de regering het wenselijk, als dergelijke waarborgen niet gegeven kunnen worden, dat Nederlandse instellingen onder dergelijke omstandigheden Nederlandse diploma's aanbieden? Voorts vragen de leden in hoeverre de rechten van studenten, personeel, organen als de examencommissie en medezeggenschap voldoende geborgd kunnen worden in een land als China, onder de Chinese wetgeving. Heeft de regering dit laten onderzoeken? Heeft de regering inzicht in de afspraken tussen de RUG, de stad Yantai en de China Agricultural University? Zo ja, kan de Kamer deze documenten ontvangen? Heeft de regering onderzoek gedaan naar de belangen van derden partijen als bedrijven en de stad Yantai bij de «branch campus»? Kan de regering schetsen wat de gevolgen zijn als een opleiding, die op beide vestigingen wordt gegeven, op een van de vestigingen wordt gesloten door de NVAO, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn verbaasd dat de uiterst belangrijke waarborgen van transnationaal onderwijs per AMvB⁹ worden geregeld. Waarom is dit, of een duidelijk kader, niet in het wetsvoorstel opgenomen, zo vragen deze leden.

Een groot punt van kritiek is dat er een mogelijkheid lijkt te zijn dat Nederlands belastinggeld zal worden gebruikt voor het opleiden van studenten geheel buiten Nederland. Hoe wil de regering garanderen dat dit niet het geval zou kunnen zijn? Zijn alle rechten van de Nederlandse studenten, docenten en overig personeel, zoals beschreven in de WHW, ook van toepassing op opleidingen of campus in het buitenland? Hoe zal de accreditatie en controle verlopen van de opleidingen in het buitenland? Is de campus verplicht de arbeidsomstandigheden van haar personeel naar Nederlandse maatstaven te regelen?

Weet de regering van plannen van andere universiteiten om dergelijke vestigingen te openen, in China of elders? Welke argumenten zijn, volgens de regering, reden om vestigingen in het buitenland te openen? Is bijvoorbeeld een puur economische reden zoals het aantrekken van buitenlandse studenten voor het verbeteren van het verdienmodel van de moedervestiging een geldige reden, zo vragen de leden.

De leden zien niet alleen het opleiden van studenten als taak van een universiteit, maar ook kritisch onderzoek en bijvoorbeeld ook het faciliteren van het publiek debat. Hoe wil de regering garanderen dat in buitenlandse vestigingen van Nederlandse universiteiten dezelfde academische vrijheden gelden, zoals bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting? Kan een hoger onderwijsinstelling die zonder overheids-ondersteuning opleidingen in het buitenland aanbiedt, garant staan voor onafhankelijk en onbevooroordeeld onderzoek, zo vragen de genoemde leden.

Memorie van toelichting¹⁰

Wijziging van de regeling voor studiekeuzeactiviteiten

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten in hoeverre zij wenst te voorkomen dat studiekeuzeactiviteiten ingezet worden als een nieuwe vorm van selectieprocedures. In artikel 7.50 kan

⁹ AMvB: algemene maatregel van bestuur

¹⁰ Kamerstuk: 34 355, nr. 3

per AMvB worden bepaald dat «het instellingsbestuur met het oog op de inschrijving voor een opleiding als bedoeld in de artikelen 6.7, 7.26, eerste lid, 7.26a, eerste lid, 7.53 en 7.56 een bijdrage mag verlangen in de kosten die rechtstreeks verband houden met het onderwijs, waaronder worden begrepen de kosten die rechtstreeks verband houden met het uitvoeren van selectieprocedures.» In welke gevallen is het acceptabel dat er kosten doorgerekend worden aan de student voor een selectieprocedure? In hoeverre kunnen dergelijke kosten de toegankelijkheid van het hoger onderwijs aantasten, zo vragen zij.

Wijziging van de regeling van het profileringsfonds in verband met het verstrekken van beurzen

De leden van de D66-fractie vragen of het mogelijk is een globaal overzicht te geven van de uitgaven uit het profileringsfonds. Hoeveel procent wordt uitgegeven aan studenten met een beperking, hoeveel procent aan studenten die een bestuursjaar doen, etc.? Is de regering het met deze leden eens dat uitgaven aan beurzen om in het buitenland te studeren niet ten koste moeten gaan van uitgaven die nodig zijn voor studenten met een functiebeperking om te kunnen studeren? Is de regering bereid het budget dat nodig is voor studenten met een functiebeperking om te kunnen studeren los te koppelen van het profileringsfonds, zo vragen deze leden.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Bošnjaković