

Vergaderjaar 2015–2016

34 412

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet op het onderwijstoezicht en het Wetboek van Strafrecht, in verband met het tegengaan van misleidend gebruik van de naam universiteit en hogeschool, het onterecht verlenen en voeren van graden, alsmede het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rpho's (bescherming namen en graden hoger onderwijs)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 mei 2016

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De leden van de fracties van de VVD, PvdA, CDA, D66, ChristenUnie en SGP hebben vragen aan de regering. De regering dankt deze leden voor de inbreng. Op de gestelde vragen wordt hieronder ingegaan, waarbij de indeling van het verslag als uitgangspunt is genomen.

Deze nota gaat vergezeld van een nota van wijziging. Hiermee wordt beoogd de artikelen 5a.10a en 6.9 te wijzigen, teneinde een betere grondslag te bewerkstelligen voor de «verzwaarde toets nieuwe opleiding», die een rechtspersoon met succes moet doorlopen om rechtspersoon voor hoger onderwijs te worden.

Inhoud	blz.
1. Inleiding	2
2. Hoofdpijnen wetsvoorstel	9
2.1 Het voeren van de naam universiteit of hogeschool	9
2.1.1 Nevenvestigingen van buitenlandse instellingen	13
2.1.2 Uitzonderingen voor het gebruik van de naam universiteit of hogeschool	15
2.2 Het verlenen van graden	18
2.3 Bevorderen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rpho's	19
3. Sancties	29
3.1 Sanctie voor organisaties die ten onrechte de naam universiteit of hogeschool voeren of graden verlenen	31
3.1.1 Huidige sanctie	31
3.1.2 Keuze bestuurlijke boete	32
4. Overig	32

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie vragen of er voorbeelden bestaan van misbruik van namen en titels die zich nu voordoen en die niet kunnen worden aangepakt en of de regering voorbeelden kan geven van situaties waarin zij actief kan ingrijpen bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Misleiding met namen en graden is thans moeilijk aan te pakken vanwege het ontbreken van adequate wettelijke normen. De namen universiteit en hogeschool zijn thans niet beschermd in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), noch in andere wetten. Over graden zijn wel normen vastgelegd maar deze hebben alleen betrekking op graden in de zin van de WHW terwijl organisaties die studenten misleiden door op niets gebaseerde graden in het vooruitzicht te stellen, daarbij meestal niet naar de WHW verwijzen. Een voorbeeld van een situatie waarin nu niet en straks wel kan worden ingegrepen, is dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel organisaties die zich profileren als universiteit of hogeschool (of een vertaling daarvan) terwijl ze zich volgens de nieuwe regels niet zo mogen noemen, een bestuurlijke boete riskeren.

Voor zover het gaat om het niet voldoen aan de – thans al bestaande – informatieverplichting¹ ten aanzien van (aanstaande) studenten kan bij WHW-instellingen² nu al worden ingegrepen, maar slechts tot op zekere hoogte. Als bijvoorbeeld sprake is van onduidelijkheid inzake de te verkrijgen graad, gaat de inspectie hierover eerst in gesprek met het bestuur. Indien dat niet helpt, kan vervolgens onderzoek worden ingesteld op grond van de Wet op het onderwijstoezicht. Indien ook na het uitbrengen van een openbaar rapport onvoldoende verbetering is opgetreden, kan bij een bekostigde instelling bekostiging worden ingehouden, opgeschort of teruggevorderd. Bij niet-bekostigde instellingen (rechtspersonen voor hoger onderwijs) is thans de enige sanctiemogelijkheid dat het recht om graden te verlenen wordt ingetrokken.³ Aangezien dat ertoe zou leiden dat de instelling ophoudt te bestaan als rechtspersoon voor hoger onderwijs (rpho), is dat in de meeste gevallen een middel dat niet kan worden ingezet omdat het onevenredig zwaar zou zijn. Dat betekent dat er voor rpho's die inbreuk maken op de informatieplicht momenteel geen effectieve sanctie is. Dit wetsvoorstel brengt daar verandering in aangezien hierin is opgenomen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd indien niet wordt voldaan aan de informatieplicht van artikel 7.15 WHW.

Nog een voorbeeld van een situatie waarin nu niet en straks wel kan worden opgetreden, betreft het verlenen van graden op grond van een buitenlandse accreditatie. Het wetsvoorstel bevat een verplichting voor instellingen binnen en buiten ons bestel om in dat geval zowel bij het aantrekken van studenten als bij de graadverlening kenbaar te maken tot welke graad de opleiding leidt en op grond van welke buitenlandse regeling de graad wordt verleend. Indien hier niet aan wordt voldaan, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven hoe vaak het voorkomt dat er misbruik wordt gemaakt van de namen en graden in het hoger onderwijs en wat de gevolgen tot nu toe waren voor de betrokken instellingen en studenten.

Bij de inspectie zijn momenteel ongeveer 40 namen bekend van organisaties buiten het bestel⁴ die ten onrechte de indruk wekken dat zij

¹ Op grond van artikel 7.15 WHW.

² WHW-instellingen: bekostigde instellingen en rechtspersonen voor hoger onderwijs.

³ Op grond van artikel 6.10 WHW.

⁴ Organisaties buiten het bestel: niet-WHW-instellingen, dat wil zeggen, noch bekostigd instelling, noch rpho.

bevoegd zijn graden op grond van de WHW te verstrekken en waarvan een aantal zich ten onrechte als universiteit of hogeschool profileert. Daarmee is er geen sluitend overzicht van alle gevallen van misleiding. De inspectie gaat daar namelijk niet actief naar op zoek. De thans bekende organisaties zijn in beeld gekomen door signalen. Daarnaast fluctueren de aantallen; van tijd tot tijd komen er weer nieuwe gevallen in beeld of blijken één of meer organisaties niet meer te bestaan. Over het aantal gevallen dat een student niet de graad kreeg die in het vooruitzicht was gesteld, zijn geen cijfers beschikbaar. De inspectie heeft de afgelopen jaren enkele tientallen klachten ontvangen waaruit bleek dat studenten na afronding van hun opleiding niet de officiële graad ontvingen die zij op grond van de informatie van de instelling hadden verwacht. Over lang niet alle gevallen van misleiding wordt echter een signaal afgegeven aan de inspectie. Het gevolg voor de misleide student is in het ergste geval dat hij jaren heeft besteed aan een opleiding die leidde tot een graad die nergens wordt erkend, dus die niet is geaccrediteerd door de NVAO, noch door een buitenlandse accreditatieorganisatie. Het gevolg kan ook zijn dat de student een hbo-graad krijgt terwijl hij verwachtte een wo-graad te krijgen. Een organisatie buiten ons bestel ondervindt thans vaak geen gevolgen indien hij studenten heeft misleid. Alleen indien de organisatie aantoonbaar verkeerde informatie heeft gegeven, heeft een actie van de student wegens wanprestatie kans van slagen.

De leden van de CDA-fractie vragen nader toe te lichten in hoeverre van studenten verwacht mag worden dat zij op de hoogte zijn van het bestaan van het Croho⁵ en of op websites van de rijksoverheid of aan haar gelieerde organisaties op een transparante manier wordt verwezen naar het Croho.

Heldere communicatie over hoger onderwijs wordt thans al ingezet om duidelijkheid te geven over aangeboden opleidingen en de daaraan verbonden graden. Studiekeuze123 presenteert op haar website uitsluitend informatie over opleidingen die in het centraal register van erkende opleidingen hoger onderwijs (Croho) zijn opgenomen. Behalve via de website van studiekeuze123 en via de studiebijsluiter die de bekostigde instellingen beschikbaar stellen aan studenten, is ook via de NVAO heldere en duidelijke informatie over de door de NVAO geaccrediteerde opleidingen beschikbaar. Zo krijgen eindexamenkandidaten die een opleiding in het havo of vwo volgen, alsmede degenen die in het vierde jaar zitten van een mbo-opleiding⁶, jaarlijks in oktober een brief over studeren in het hoger onderwijs. Daarin wordt verwezen naar de website van studiekeuze123.⁷ Via DUO kan toegang worden verkregen tot het Croho.⁸ Via het programma Doorontwikkelen BRON wordt momenteel verkend hoe de Croho-gegevens voor studenten nog beter kunnen worden ontsloten. Gelet op voornoemde communicatie mag van deze studenten worden verwacht dat zij op de hoogte zijn van het Croho. Degenen die echter op latere leeftijd aan een studie beginnen of die niet in Nederland hun eindexamen hebben behaald, worden niet bereikt met de voornoemde brief en zij worden niet via hun middelbare school geïnformeerd over het bestaan van de Nederlandse informatieve websites. Het risico op misleiding is groter bij die categorieën.

⁵ Croho: Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs.

⁶ Met mbo-opleidingen wordt bedoeld: opleidingen op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs waarvan het diploma toegang geeft tot het hoger beroepsonderwijs.

⁷ www.studiekeuze123.nl.

⁸ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hoger-onderwijs/vraag-en-antwoord/waar-vind-ik-een-overzicht-van-erkende-opleidingen en www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hoger-onderwijs/vraag-en-antwoord/hoe-weet-ik-of-een-opleiding-in-het-hoger-onderwijs-erkend-en-kwalitatief-goed-is.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens of het checken van de juistheid van het voeren van een naam of graad een taak is van de student of van de toezichthoudende instanties.

Vooropgesteld zij, dat het de verantwoordelijkheid van de betrokken instellingen is om de juiste naam te voeren en de juiste graden te verlenen. Verder dienen zowel de student als de toezichthoudende instantie alert te zijn en zo nodig in actie te komen. De regering beoogt met dit wetsvoorstel de (aankomende) student in de positie te brengen om de juistheid van een naam of graad na te kunnen gaan. Om dit te bewerkstelligen is allereerst noodzakelijk dat in de wet heldere normen worden gesteld over het voeren van namen en het verlenen van graden. Dat maakt mogelijk dat de inspectie kan optreden indien inbreuk op die normen wordt gemaakt. Daarnaast bevat het wetsvoorstel de zogenoemde kenbaarheidseis, die erop neerkomt dat instellingen die op grond van buitenlandse accreditatie opleidingen verzorgen en graden verlenen, op hun website helder moeten aangeven op grond van welke accreditatie, uit welk land dat gebeurt. De kenbaarheidseis houdt tevens in dat nevenvestigingen van buitenlandse universiteiten en hogescholen actief informatie moeten geven over de status van de instelling en in welk land de hoofdvestiging is. Het is vervolgens aan de student om na te gaan wat de status van de instelling en de daar gegeven opleidingen is, net zoals de student zich zal (moeten) verdiepen in de inhoud van de opleiding en of deze bij zijn of haar behoeftes past. Indien niettemin misleiding met namen en graden plaatsvindt, kan de student de instelling daarop aanspreken. Daarnaast kan de student een signaal afgeven op grond waarvan de inspectie een onderzoek kan starten en indien nodig stappen kan ondernemen.

De leden van de CDA-fractie vragen welke maatregelen in internationaal verband worden genomen om misleiding door de zogenaamde «diploma mills» tegen te gaan.

Diploma mills zijn vaak buiten Nederland gevestigd en grensoverschrijdende misleiding is lastig tegen te gaan, maar niet onmogelijk. Voorlichting hierover, zoals op de website www.diplomamills.nl, is binnen én buiten Nederland belangrijk om mensen tijdig te waarschuwen. Daarnaast is betrouwbare informatie over (internationaal) erkende diploma's cruciaal om producten van diploma mills onaantrekkelijk te maken. Nederland werkt sinds de Groningen Declaration (april 2012) wereldwijd samen aan betrouwbare informatie over diploma's. Aangesloten landen stellen gegevens uit hun diplomaregisters beschikbaar in het kader van internationale mobiliteit van studenten en werkzoekenden. Tegelijkertijd stellen ze daarmee betrouwbare informatie beschikbaar over erkende diploma's en werpen ze een buffer op tegen producten van diploma mills. De Groningen Declaration is inmiddels een wereldwijd netwerk van beheerders van diploma registers en het aantal aangesloten landen groeit nog jaarlijks. Recent is binnen het netwerk een task force voor Verification policies en best practices gestart, die bijdraagt aan de internationale kennisbasis van diplomaerkenning. Nederland wisselt daarnaast op bilaterale basis (niet tot de persoon herleidbare) informatie over opleidingen, leidend tot erkende diploma's uit met andere landen.

De leden van de D66-fractie vragen welke aanpassingen zijn gedaan naar aanleiding van het advies van de Raad van State.

Als gevolg van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft de regering een aantal aanpassingen doorgevoerd in zowel het algemeen deel van de memorie van toelichting als in de wetsartikelen. Wat betreft de naamvoering is de noodzaak van een wettelijke norm over het voeren van de naam universiteit en hogeschool meer uitgebreid onderbouwd. Voorts is er meer uitgebreid ingegaan op het oordeel van de regering dat wanneer uitsluitend communicatie wordt ingezet als middel

en geen normen worden geregeld over het gebruik van de naam universiteit en hogeschool, misleiding onvoldoende kan worden tegengegaan. Ook is nader ingegaan op het aspect dat de uitzondering voor nevenvestigingen van instellingen uit EER-landen ook van toepassing is op instellingen die behoren tot de wereldtop. Het punt van het opleggen van de bestuurlijke boete aan een natuurlijke persoon dan wel een rechtspersoon is aangevuld. Daarnaast is het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld met een passage over de zorgvuldigheid die is betracht bij het afwegen van de uiteenlopende belangen in het kader van de bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef, waarbij de regering tot het oordeel is gekomen dat met de voorgestelde bepalingen recht wordt gedaan aan alle betrokken grondrechten. De bepaling die strekt tot het bevorderen van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef is verplaatst van artikel 6.10, eerste lid, naar artikel 1.3, vijfde lid. Genoemde wetsartikelen zijn dienovereenkomstig aangepast. Ten slotte zijn er in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting enkele redactionele verbeteringen aangebracht en is niet meer voorzien in medeondertekening door de Minister van Economische Zaken, aangezien dit wetsvoorstel het hoger onderwijs in algemene zin betreft en niet specifiek het groene onderwijs.

De leden van de D66-fractie vragen of nader kan worden ingaan op het argument van de Raad van State dat de naam «universiteit» of «hogeschool» geen constant gegeven is en dat er ontwikkelingen plaatsvinden die een meer diverse invulling van het begrip universiteit noodzakelijk maken.

In de strategische agenda «De waarde(n) van weten» is aangegeven dat het binaire stelsel een sterkte is van het Nederlands hoger onderwijs. Dit stelsel wordt sterker wanneer het daarbinnen verder differentieert naar typen opleidingen. Eerder was de commissie Veerman⁹ ook van mening dat het binaire onderscheid, gericht op «academisch» en «beroepsgericht», van fundamenteel belang is om de essentie van elk type onderwijs te versterken en daarmee beter in te spelen op de verschillende niveaus en leerstijlen van studenten. Ook werkgevers vinden dit onderscheid nog steeds zeer waardevol. Dat neemt overigens niet weg dat in de strategische agenda het belang van meer cross-overs tussen de onderwijssectoren en het samenwerken tussen de instellingen is benadrukt. De verschillende typen opleidingen – academisch en beroepsgericht – hebben elk een eigen context, een eigen specifieke leer- en werkomgeving. Waar op universiteiten het fundamenteel wetenschappelijk onderzoek centraal staat (gericht op theorievorming, met onderzoekers, laboratoria, e.d.) richten de hogescholen zich meer op toegepast onderzoek (in vraagarticulatie met de praktijk en via kenniskringen en met participatie van docenten en studenten). Met dit wetsvoorstel wordt recht gedaan aan deze eigen identiteit en inrichting van zowel hogescholen en universiteiten.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie naar een overzicht van de gevallen van misleidend gebruik van keurmerken en in hoeveel van die gevallen het puur ging om misleiding omtrent de naam universiteit of hogeschool of anderszins.

Thans zijn ongeveer 40 namen bekend van organisaties buiten het bestel die ten onrechte de indruk wekken dat zij bevoegd zijn graden op grond van de WHW te verstrekken en waarvan een aantal zich ten onrechte als universiteit of hogeschool profileert. Dit is echter geen sluitend overzicht van alle gevallen van misleiding. De thans bekende organisaties zijn in beeld gekomen door signalen. Het overzicht van bekende gevallen

⁹ Differentiëren in drievoud, Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010.

fluctueert bovendien. Van tijd tot tijd komen er weer nieuwe gevallen in beeld of blijken één of meer organisaties niet meer te bestaan. Over het aantal gevallen dat een student niet de graad kreeg die in het vooruitzicht was gesteld, zijn geen cijfers beschikbaar. De inspectie heeft de afgelopen jaren enkele tientallen klachten ontvangen waaruit bleek dat studenten na afronding van hun opleiding niet de officiële graad ontvingen die zij op grond van de informatie van de instelling hadden verwacht. Over lang niet alle gevallen van misleiding wordt echter een signaal afgegeven aan de inspectie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom nieuwe regels nodig zijn om de namen «universiteit» en «hogeschool» te beschermen.

Nieuwe regels zijn nodig omdat misleiding met namen en graden nu lastig aan te pakken is vanwege het ontbreken van adequate wettelijke normen. De namen universiteit en hogeschool zijn niet beschermd in de WHW. Over graden zijn wel normen vastgelegd, maar deze hebben alleen betrekking op graden in de zin van de WHW, terwijl organisaties die studenten misleiden door graden in het vooruitzicht te stellen die nergens op zijn gebaseerd, daarbij meestal niet naar de WHW verwijzen. De regering wil met de nieuwe regels niet alleen voorkomen dat studenten met verkeerde verwachtingen aan een opleiding beginnen en zo veel kostbare studietijd verliezen en onnodig kosten maken, maar ook bewerkstelligen dat voor toekomstige werkgevers kenbaar is van welk niveau de opleiding is die een sollicitant heeft genoten, ook indien het een graad betreft die is behaald aan een nevenvestiging van een buitenlandse instelling. Bovendien dragen de nieuwe regels bij aan een transparant stelsel voor hoger onderwijs. Ook maken de nieuwe regels het gemakkelijker voor gedupeerde studenten om de betreffende instelling aan te spreken wanneer inbreuk zou worden gemaakt op de nieuwe normen. De nieuwe regels maken tevens mogelijk dat de inspectie effectief kan optreden indien aanbieders van hoger onderwijs keurmerken misleidend gebruiken. De nieuwe regels dragen bovendien bij aan het voorkomen van schade aan de reputatie die het Nederlands hoger onderwijs in het buitenland op kan lopen bij onterecht gebruik van de naam universiteit of hogeschool, hetgeen extra van belang is nu het hoger onderwijs in toenemende mate ook internationaal georiënteerd is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de aard van de misleiding vooral zijn oorzaak vindt in de naamgeving of dat misleiding ontstaat bij de communicatie en voorlichting en vragen of deze wetgeving afdoende is indien misleiding bij communicatie en voorlichting het probleem is.

Misleiding vindt zijn oorzaak in beide elementen, zowel in naamgeving als in onvoldoende of ontbrekende informatie over de status van een instelling of opleiding. Met dit wetsvoorstel worden normen over naamgeving vastgelegd, maar dat alleen is niet voldoende. Misleiding vindt namelijk niet alleen plaats als instellingen zich ten onrechte universiteit of hogeschool noemen of ten onrechte graden in het vooruitzicht stellen, maar ook als instellingen nalaten om studenten vooraf goed te informeren over de status van de instelling, de opleidingen en de te behalen graden. Daarom bevat het wetsvoorstel naast regels over namen en graden ook de kenbaarheidseis.

Verder is ook heldere communicatie van overheidswege van groot belang. Dit wordt thans al breed ingezet via de NVAO, DUO en de eerder genoemde website studiekeuze123.nl. Tevens is, uiteraard onder uitdrukkelijk voorbehoud van het oordeel van de Staten Generaal, een brief gestuurd met informatie over de inhoud van het wetsvoorstel en wat dit voor de instelling betekent. Deze brief is gestuurd aan zowel de

WHW-instellingen¹⁰ als aan andere organisaties voor wie deze informatie van belang is, althans voor zover bekend bij de inspectie. Onder de laatstgenoemde categorie vallen nevenvestigingen van buitenlandse instellingen alsmede Nederlandse organisaties buiten ons bestel die zich profileren als instelling voor hoger onderwijs. Met deze informatieverstrekking wordt beoogd dat instellingen tijdig zorgen voor correcte naamgeving en goede informatie aan (aanstaaende) studenten.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom de onderwijsinspectie op dit moment niet kan ingrijpen bij misleidende communicatie. Momenteel is misleiding met namen en graden moeilijk aan te pakken, alleen al vanwege het ontbreken van adequate wettelijke normen. De namen universiteit en hogeschool zijn niet beschermd in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Over graden zijn wel normen vastgelegd maar deze hebben alleen betrekking op graden in de zin van de WHW terwijl organisaties die studenten misleiden door op niets gebaseerde graden in het vooruitzicht te stellen, daarbij meestal niet naar de WHW verwijzen.

De leden van de SGP-fractie vragen zoveel mogelijk inzicht te geven en openheid te betrachten inzake de gestelde problematiek omdat de leden van deze fractie de indruk hebben dat, naast de verwarring die volgens deze leden door het voorstel in de hand wordt gewerkt, de regering een kanon in stelling lijkt te brengen tegenover een mug, althans, voor zover reeds duidelijk zou zijn dat van een mug sprake is. Voorts vragen zij de regering het rapport van ResearchNed naar de Kamer te sturen.

De regering deelt de stelling van de leden van de SGP-fractie niet dat er met een kanon op een mug wordt geschoten. Met dit voorstel worden er heldere normen gesteld over (onder meer) het gebruik van de namen universiteit en hogeschool, alsmede de vertalingen daarvan. Met enige regelmaat stuit de inspectie op nieuwe gevallen van misleidend gebruik van keurmerken en het ontbreekt de inspectie in de huidige wetgeving aan mogelijkheden hier een eind aan te maken, omdat regels omtrent het voeren van de namen universiteit en hogeschool ontbreken of tekortschieten. De regering wijst verder nog op het grote belang van maatschappij, bedrijfsleven, studenten en afgestudeerden om misleiding met namen en graden aan te pakken.

Naar aanleiding van het verzoek om het rapport van ResearchNed naar uw Kamer te sturen, wordt het rapport als bijlage bij deze nota gevoegd.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering of van aankomende studenten niet ten minste mag worden verwacht dat zij in staat zijn zich, zeker gezien de informatie en voorlichting die eenvoudig toegankelijk is, zodanig te informeren dat zij zich niet om de tuin laten leiden door instellingen die knollen voor citroenen verkopen en dat zij bij eventuele problemen in staat mogen worden geacht eventuele schade middels een civiele procedure wegens wanprestatie, onrechtmatige daad of bedrog te verhalen. Hoe groot is de kans dat aankomende studenten die in de door de regering gevreesde valkuil trappen, in voldoende mate de kritische geest bezitten die men doorgaans wenselijk pleegt te vinden in het hoger onderwijs, zo vragen deze leden.

De regering is met de leden van de SGP-fractie van mening dat van studenten inderdaad mag worden verwacht dat zij zich, voordat ze zich voor een opleiding inschrijven, goed vergewissen van de status van de betreffende instelling, opleiding en graden. Door de instellingen te verplichten om studenten tijdig en goed te informeren over opleidingen en graden, alsmede – in het geval van nevenvestigingen van buitenlandse instellingen – de status van de instelling, wordt het gemakkelijker voor

¹⁰ WHW-instellingen: bekostigde instellingen en rechtspersonen voor hoger onderwijs.

studenten om snel te weten welke graden worden verleend, waar de graadverlening op is gebaseerd en of het een instelling binnen of buiten ons bestel betreft. Tevens wordt het hierdoor gemakkelijker voor studenten om zelf hun recht te halen en schadevergoeding te eisen van een instelling, indien een instelling geen of onjuiste informatie heeft verstrekt en de student zich daardoor met verkeerde verwachtingen heeft ingeschreven. Door de nieuwe regels hierover worden studenten dus goed in positie gebracht.

De gesuggereerde relatie tussen de kritische geest van studenten en de huidige onvoldoende transparante situatie, ziet de regering niet.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering of zij de kans aannemelijk acht dat studenten uit het buitenland niet naar Nederland komen voor de in het buitenland doorgaans bekende instellingen, maar juist voor minder bekende instelling die niet het onderwijs bieden waarnaar men zoekt.

Studenten die vanuit het buitenland naar Nederland komen om te studeren, komen vooral voor de bekostigde instellingen (universiteiten en hogescholen) of rpho's. Studenten kunnen zich echter ook inschrijven bij minder bekende instellingen. Het wetsvoorstel ziet op het tegengaan van misleiding door organisaties zowel binnen ons bestel als buiten ons bestel.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering – op basis van het rapport over de bescherming van instellingsbenamingen – het voorstel baseert op het feit dat in andere landen ook bescherming geboden wordt en vragen een meer inhoudelijke duiding te geven waarom die stelsels met Nederland dermate vergelijkbaar zijn dat toepassing voor de hand ligt. Voorts vragen zij waarom ter onderbouwing wordt verwezen naar een rapport naar aanleiding van een onderzoeksvraag waarin landen zonder een stelsel van wettelijke bescherming niet voor lijken te komen. Zou het niet evenwichtiger zijn om ook de vele landen in kaart te brengen die met Nederland vergelijkbaar zijn en die geen stelsel van wettelijke bescherming kennen, zo vragen deze leden

De aanleiding voor de onderhavige maatregelen waren de gevallen van misleiding die bekend werden via signalen bij de inspectie en ook door mediaberichten. Naar aanleiding van een dergelijk mediabericht zijn in 2009 door uw Kamer schriftelijke vragen gesteld en is een motie ingediend: «overwegende, dat het gebruik van namen als «universiteit», «university» en «university of applied science» niet tot verwarring mag leiden; constaterende, dat het gebruik van deze namen onder de huidige wet- en regelgeving tot verwarring en misleiding kan leiden; roept derhalve het kabinet op om te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om het gebruik van deze termen slechts voor te behouden aan instellingen die door de NVAO of daaraan gelijkstaande instellingen geaccrediteerde opleidingen aanbieden». ¹¹ Deze motie is met algemene stemmen aangenomen. Om tegemoet te komen aan deze motie is vervolgens onderzoek gedaan naar de bescherming van instellingsbenamingen, graden en titels, hetgeen leidde tot het onderzoeksrapport «De universiteit». De Kamer is hierover geïnformeerd. ¹² Ten behoeve van dit onderzoeksrapport hebben de onderzoekers enkele landen geselecteerd, die geschikt waren voor een vergelijkend onderzoek. Aangezien de onderzoeksvraag was of het mogelijk was beschermende maatregelen te nemen, waren landen geselecteerd waar zowel namen als universiteit en hogeschool als graden wettelijk zijn geregeld.

¹¹ Motie van J.J. van Dijk c.s., Kamerstukken II, 2009/10, 31 821, nr. 41.

¹² Zie bijlage bij Kamerstukken II, 2009/10, 31 821, nr. 78.

2. Hoofdpijnen wetsvoorstel

2.1 Het voeren van de naam universiteit of hogeschool

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nut en noodzaak van de bescherming van namen nader toe te lichten. Gevraagd wordt om aan te geven hoeveel instellingen gebruik zullen maken van de beschermde naam universiteit of hogeschool en hoeveel gevallen van instellingen die zich ten onrechte zouden uitgeven voor universiteit of hogeschool straks naar verwachting worden voorkomen. De leden van de VVD-fractie vragen voorts hoeveel verschillende instellingen gebruik zullen maken van de beschermde naam universiteit of hogeschool, hoeveel instellingen naar verwachting worden voorkomen die zich straks ten onrechte zouden uitgeven voor universiteit of hogeschool en waarop dit wordt gebaseerd.

De inspectie stuit regelmatig op gevallen van misleiding met de naam universiteit en hogeschool. Door het ontbreken van wettelijke regels hierover kan hiertegen moeilijk worden opgetreden. Achter één geval van een dergelijke misleiding gaan vaak vele gedupeerde studenten schuil. Studenten komen er soms pas na jaren achter dat ze tijd en energie hebben gestoken in een opleiding aan een opleidingsinstituut dat zich profileerde als universiteit of hogeschool maar dat noch in ons land noch in het buitenland als zodanig erkend blijkt te zijn. De regering acht het van groot belang dat over het gebruik van de naam universiteit en hogeschool normen worden vastgelegd. Niet alleen is dit nodig voor de effectiviteit van het toezicht door de inspectie, ook zal het daarmee voor studenten gemakkelijker worden een instelling die voor misleiding met namen en graden heeft gezorgd, aan te spreken en schadevergoeding te eisen. De instellingen die straks op grond van de nieuwe regels de naam universiteit of hogeschool mogen voeren zijn – bij wijze van hoofdregel – de instellingen die universiteit of hogeschool zijn in de zin van de WHW. Dat zijn op de eerste plaats de bekostigde universiteiten en hogescholen. Er zijn 18 bekostigde universiteiten, waaronder de Open universiteit en vier levensbeschouwelijke universiteiten en er zijn 37 bekostigde hogescholen. Daarnaast mogen twee niet-bekostigde universiteiten zich op grond van WHW-overgangsrecht universiteit noemen: Nyenrode en TiasNymbas. Verder mogen rpho's straks de naam hogeschool voeren. Er zijn ongeveer 70 rpho's.

De leden van de VVD-fractie vragen of concrete voorbeelden kunnen worden genoemd van instellingen die zich onder de nieuwe regels niet meer mogen presenteren als universiteit of hogeschool.

Een voorbeeld van een instelling die zich volgens de nieuwe regels niet meer als universiteit mag presenteren, is de Islamitische Universiteit Rotterdam. Hierover is eerder met uw Kamer gecommuniceerd.

De leden van de VVD-fractie vragen of de mogelijkheid voor hogescholen met een bepaald beroepsprofiel om in het Engels in plaats van de woorden «of applied science» het vakgebied te mogen vermelden ook bestaat voor hogescholen met een breed profiel die een domein of faculteit binnen hun instelling willen aanduiden.

De mogelijkheid om in het Engels in plaats van de woorden «of applied sciences» het vakgebied te mogen vermelden, heeft betrekking op de wijze waarop de instelling als geheel zich profileert. Een onderdeel van een instelling (een domein of faculteit) is niet een zelfstandige universiteit of hogeschool en mag zich dan ook niet zo noemen. Het doel van het wetsvoorstel (misleiding tegengaan en transparantie bevorderen) zou anders onvoldoende worden bereikt. Er zijn overigens goede alternatieve mogelijkheden om een domein of faculteit in het Engels aan te duiden, die niet de indruk wekken dat het een zelfstandige universiteit of hogeschool betreft. Voorbeelden: «Faculty of Teaching» en «Medical School».

De leden van de VVD-fractie vragen voorts wie beoordeelt of sprake is van een bepaald beroepsprofiel en hoe dit wordt vastgesteld.

De beoordeling of het een instelling is met een bepaald beroepsprofiel, is in eerste instantie aan de instelling zelf. De instelling kan daar desgewenst advies over vragen aan de inspectie. Criterium is of het gaat om een instelling die uitsluitend opleidt tot een bepaald beroep of beroepsprofiel. Een voorbeeld daarvan is een instelling die uitsluitend opleidt tot leraar in het basisonderwijs (een zelfstandige «PABO»). Een economische hogeschool daarentegen leidt op tot een breed palet van beroepen en is daarom niet een instelling met één bepaald beroepsprofiel.

Indien er na inwerkingtreding van deze bepaling een signaal zou komen over onterecht gebruik van de naam «university» met daarachter het vakgebied, zal de inspectie beoordelen – in het kader van haar toezichtstaak – of het al dan niet een instelling betreft met een bepaald beroepsprofiel. Indien dat naar het oordeel van de inspectie niet het geval is, zal de betreffende instelling eerst de gelegenheid krijgen om de naam alsnog in overeenstemming met de regels te brengen. Wanneer dat niet zou gebeuren en het tot een bestuurlijke boete zou komen, is het uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of het ging om een instelling met een bepaald beroepsprofiel.

De leden van de VVD-fractie vragen waarop de regering de stelling baseert dat «university of applied science» de meest gangbare vertaling is in het buitenland voor het woord hogeschool in het Engels. Voor welke landen geldt dit en of er ook landen zijn waar een binair stelsel is, die een andere term hanteren. Graag verkrijgen de leden een toelichting.

De grote variatie aan naamgeving waarmee hogescholen zich tot 2008 in het buitenland presenteerden, kwam de beeldvorming over het Nederlandse hoger onderwijs niet ten goede. In een aantal Europese landen met eveneens een binair stelsel werd de term University of Applied Sciences gebruikt om de hogescholen aan te duiden. Voor het Nederlandse hoger onderwijs was het wenselijk te komen tot een eenduidige naamgeving van hogescholen in het buitenland. Die eenduidige naamgeving diende bij te dragen aan de transparantie van het Nederlandse hoger onderwijs en de herkenbaarheid van hogescholen binnen ons Nederlandse stelsel. Daarbij is het streven zoveel mogelijk geweest aan te sluiten bij internationaal gangbare terminologie. In overleg met de voorganger van de Vereniging Hogescholen, de HBO-raad, is destijds bepaald dat de naam University of Applied Sciences (UAS) gehanteerd zal worden als Engelse naam voor de Nederlandse hogescholen. Dit is neergelegd in de brief van 28 januari 2008 [kenmerk: HO/BL/2008/1567], gericht aan de voorganger van de Vereniging Hogescholen, de HBO-raad. Deze term geeft uitdrukking aan zowel de brede taakstelling van hogescholen als aan het toegepaste karakter van het onderwijs en onderzoek. Een dergelijke Vereniging past daarmee binnen een bachelor-masterstructuur, waarin academisch en professioneel gericht hoger onderwijs worden onderscheiden. Veel hogescholen hebben zich aangesloten bij netwerken als UASnet en EURASHE en hanteren deze naam ten behoeve van het vergroten van de herkenbaarheid. Desondanks wordt niet in alle landen waar een binair stelsel is, dezelfde naam gehanteerd. Zo wordt in Vlaanderen door hogescholen de term University College gebruikt; ook daar wordt dus voor de Engelse vertaling van hogeschool niet volstaan met de term «university».

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan toelichten wat de noodzaak is de namen ook in het Engels en andere talen te beschermen en of dit opweegt tegen de beperkingen die dit heeft voor de internationale topinstellingen die buiten de WHW vallen.

Indien ervoor zou worden gekozen om alleen de Nederlandse aanduidingen te beschermen, zou misleiding onvoldoende kunnen worden

bestreden. Er zijn nu al Nederlandse instellingen die zich uitsluitend profileren met hun Engelse naam. Indien de bescherming zou worden beperkt tot de Nederlandse aanduidingen zouden de nieuwe normen gemakkelijk kunnen worden omzeild door uit te wijken naar de Engelse aanduidingen.

De regels met betrekking tot namen en graden gelden in beginsel voor alle organisaties in Nederland die zich universiteit of hogeschool willen noemen, dus ook voor nevenvestigingen van buitenlandse instellingen. Echter, juist met het oog op de belangen van die buitenlandse instellingen, is voorzien in een uitzondering¹³ die erop neerkomt dat zij zich – onder bepaalde voorwaarden – ook universiteit, dan wel hogeschool mogen noemen. Die uitzonderingen zijn erop gericht dat deze nevenvestigingen niet benadeeld worden ten opzichte van Nederlandse instellingen, maar ook niet bevoordeeld. In het laatste geval zouden Nederlandse instellingen namelijk in een ongunstige concurrentiepositie komen ten opzichte van de buitenlandse nevenvestigingen. In de eerder genoemde motie van J.J. van Dijk c.s.¹⁴ ging het overigens al mede om bescherming van de aanduidingen «university» en «university of applied sciences».

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering de gevolgen inschat voor onderwijsinstellingen op hbo-niveau die zich in het buitenland onder andere afficheren als «university of applied science» en in gevallen ook alleen als «university», omdat volgens dergelijke instellingen het Nederlandse binaire systeem in Nederland in het buitenland voor onduidelijkheid kan zorgen. Zij vragen hoe de regering de concurrentiepositie van deze onderwijsinstellingen inschat als zij de term «university» niet meer mogen gebruiken en hoe zij de kritiek beoordeelt vanuit particuliere (niet-bekostigde) hbo-instellingen die naamgeving met «university» willen blijven gebruiken omdat zij menen dat hun positie in het buitenland hiermee verzwakt wordt.

De term «University of Applied Sciences» voor hogescholen is een gebruikelijke term. In een aantal andere Europese landen met een binair stelsel, zoals Duitsland en Finland, wordt deze term eveneens gehanteerd om hogescholen aan te duiden. Deze term wordt niet overal gebruikt. Zo wordt in de Vlaamse gemeenschap voor de Engelse vertaling van hogeschool echter de term «University College» gehanteerd om het verschil met een universiteit aan te geven. Veel hogescholen hebben zich aangesloten bij netwerken als UASnet en EURASHE en hanteren juist de naam «University of Applied Sciences» ten behoeve van het vergroten van de herkenbaarheid van hogescholen in het buitenland. Waar op universiteiten het fundamenteel wetenschappelijk onderzoek centraal staat (gericht op theorievorming, met onderzoekers, laboratoria, e.d.), richten de hogescholen zich meer op toegepast onderzoek (in vraagarticulatie met de praktijk en via kenniskringen en met participatie van docenten en studenten). De term «University of Applied Sciences» benadrukt het toegepaste karakter van onderwijs en onderzoek op hogescholen waarmee recht wordt gedaan aan de eigen identiteit van hogescholen. De regering acht het van belang dat instellingen zich op een juiste manier profileren, ook in concurrentie met andere instellingen. Gezien de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs en de transparantie van het onderwijsaanbod van de instellingen is de regering van mening dat de concurrentiepositie van de Nederlandse hogescholen goed is en goed blijft.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering er vanwege ons binaire stelsel voor kiest om hbo-instellingen in

¹³ Dit betreft de uitzondering voor nevenvestigingen die hun hoofdvestiging in een ander EER-land hebben, dan wel niet in een ander EER-land, maar wel behorend tot de wereldtop.

¹⁴ Motie van J.J. van Dijk c.s., Kamerstukken II, 2009/10, 31 821, nr. 41.

het Engels toe te staan zich «university of applied science» te noemen en vragen of er constructies denkbaar zijn waarbinnen geaccrediteerde, niet bekostigde hbo-instellingen met een correcte en duidelijke disclaimer over de aard en het niveau van het onderwijs een dergelijke term mogen blijven hanteren in het buitenland.

De regering acht constructies zoals beschreven door deze leden niet wenselijk, omdat daarmee misleiding van student onvoldoende kan worden tegengegaan. Zoals in antwoord op andere vragen is aangegeven, hecht de regering aan heldere naamvoering. Daarnaast ziet de regering geen reden om in de naamvoering bekostigde en niet-bekostigde instellingen verschillend te behandelen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe gebruikelijk deze term is in internationaal opzicht, of gelijk duidelijk is wat voor soort instelling hiermee wordt bedoeld en welk onderscheid er bestaat met de universiteit die zich simpelweg «university» mogen noemen.

In een aantal Europese landen, zoals Duitsland en Finland, met eveneens een binair stelsel wordt eveneens de term University of Applied Sciences gebruikt om de hogescholen aan te duiden. In Nederland is in overleg met de voorganger van de Vereniging Hogescholen, de HBO-raad, bepaald dat de naam University of Applied Sciences (UAS) gehanteerd zal worden als Engelstalige naam voor de multisectorale hogescholen en dat voor hogescholen die zijn gericht op een bepaald beroepsprofiel, het vakgebied wordt toegevoegd. Dit past binnen een bachelor-masterstructuur, waarin academisch en professioneel gericht hoger onderwijs worden onderscheiden. De keuze voor deze benamingen is neergelegd in de brief aan de HBO-raad van 28 januari 2008 [kenmerk: HO/BL/2008/1567]. De term University of Applied Sciences geeft uitdrukking aan zowel de brede taakstelling van hogescholen als aan het beroepsgeoriënteerde karakter van het onderwijs en het toegepaste karakter van het onderzoek. Doordat deze term in Europees perspectief gangbaar is als aanduiding voor instellingen die hoger onderwijs met een professionele oriëntatie aanbieden draagt deze benaming bij aan internationale transparantie en herkenbaarheid van hogescholen.

De leden van de CDA-fractie vragen of hiermee niet de kans bestaat dat deze term onbedoeld misleidend is voor buitenlandse studenten die niet bekend zijn met ons binaire systeem?

Buitenlandse studenten die in Nederland komen studeren, behoren bijtijds heldere informatie te krijgen over ons hoger onderwijs, dus ook over ons binaire systeem. De reeds bestaande verplichting om (aanstaande) studenten goed te informeren¹⁵ wordt in het kader van dit wetsvoorstel uitgebreid. Daarnaast zijn er verschillende Engelstalige websites met informatie over ons stelsel van hoger onderwijs.¹⁶ Verder is van belang de door instellingen zelf opgestelde Gedragscode hoger onderwijs,¹⁷ waarmee onder meer een goede informatievoorziening voor buitenlandse studenten wordt nagestreefd.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven waarom niet overwogen is om bij de gekozen terminologie in het Engels een onderscheid te maken tussen hogescholen die toestemming hebben om geaccrediteerde academische graden af te geven en hogescholen die daar geen toestemming voor hebben.

Met dit wetsvoorstel is gekozen voor duidelijke en heldere normen voor het gebruik van de naam universiteit en hogeschool en de Engelse

¹⁵ Artikel 7.15 WHW.

¹⁶ Voorbeeld: www.studyinholland.nl/education-system.

¹⁷ www.internationalstudy.nl.

vertalingen daarvan, teneinde misleidend gebruik van het gebruik van deze namen zo veel mogelijk te voorkomen. Hoofregel is dat de naam hogeschool is voorbehouden aan bekostigde hogescholen en rpho's en de naam universiteit aan universiteiten in de zin van de WHW. Deze regel geldt ook wanneer een hogeschool geaccrediteerde wo-opleidingen verzorgt en daarvoor graden mag verlenen. Nu er in de Nederlandse benaming geen onderscheid wordt gemaakt in die gevallen waarin een hogeschool graden verleend voor geaccrediteerde wo-opleidingen, zou het niet consistent zijn indien dit onderscheid wel kan worden gemaakt bij de gekozen Engelse vertaling. Daar komt bij dat een instelling meer is dan een verzameling opleidingen. Dat een hogeschool opleidingen kan aanbieden op wo-niveau maakt niet dat het een universiteit wordt. Een universiteit heeft immers een ander karakter (met wetenschappelijk onderzoek en promotierecht) dan een hogeschool. Hogescholen richten zich op hbo-opleidingen (met beroepsgeoriënteerde karakter) plus toegepast onderzoek. Het verzorgen van een of meer wo-opleidingen laat het karakter van een hogeschool onverlet.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om toe te lichten waarom ervoor is gekozen om aan discriminatoire gedragingen of uitingen van personen die geacht worden namens de instelling te handelen of te spreken, geen consequenties te verbinden indien de instelling hiervan voldoende afstand neemt of treffende maatregelen neemt.

Indien de instelling duidelijk afstand neemt van de discriminatoire uitlatingen of gedraging en zo nodig maatregelen neemt om herhaling te voorkomen, dan wel discriminatoire handelingen terugdraait, is geen sprake meer van discriminatoir gedrag dat kan worden toegeschreven aan de instelling. In dat geval behoort de instelling hier dan ook geen nadelige gevolgen van te ondervinden. Het vervolgen van personen wegens overtreding van discriminatiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht, is een taak van het openbaar ministerie. Daarnaast kunnen gedupeerden een klacht over discriminatoire gedragingen of uitingen voorleggen aan het College voor de rechten van de mens.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom ervoor is gekozen om alleen Engelstalige begrippen te beschermen en niet Franse of Duitse vertalingen.

Deze vraag berust op een misverstand. In het eerste lid van de nieuwe artikelen 1.22 en 1.23 staat dat onder het voeren van de naam universiteit, respectievelijk hogeschool tevens wordt verstaan het voeren van deze namen in vertalingen. Daarmee vallen dus ook Franse of Duitse vertalingen onder dezelfde bescherming.

2.1.1 Nevenvestigingen van buitenlandse instellingen

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader in te gaan op de criteria voor de uitzondering voor instellingen die behoren tot de wereldtop, of bij genoemde «ranking lists» kan worden aangegeven aan welke lijsten wordt gedacht en op welke termijn de ministeriële regeling kan worden verwacht.

In de ministeriële regeling wordt nader uitgewerkt welke instelling valt binnen de categorie «nevenvestigingen van instellingen van buiten de EER, voor zover zij aantoonbaar tot de wereldtop behoren». In de regeling zullen bepalingen worden opgenomen omtrent het gebruik van ranking lists. Hierbij wordt gedacht aan gerenommeerde ranking lists als: de Shanghai Ranking en de Times Higher Education World University Rankings. Beoogd is dat bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel deze ministeriële regeling gereed zal zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe MOOC's¹⁸ zich verhouden tot de voorgestelde wetgeving en of MOOC's zich ook als universiteit of hogeschool mogen presenteren als de cursus online wordt aangeboden. Ook bij het aanbieden van «Massive Open Online Courses» (MOOC's) gelden de normen over het gebruik van de naam universiteit en hogeschool. Dat betekent dat wanneer een instelling die volgens de WHW universiteit of hogeschool is, mag vermelden dat het een MOOC betreft die door een universiteit, respectievelijk hogeschool wordt verzorgd. Indien de MOOC echter wordt verzorgd door een organisatie die geen WHW-instelling is en die zich ook niet universiteit of hogeschool mag noemen op grond van de uitzondering voor nevenvestigingen van buitenlandse universiteiten en hogescholen, ligt het anders. In dat geval mag de organisatie die MOOC's verzorgt (vanuit een vestiging in Nederland) zich uitsluitend als universiteit of hogeschool presenteren indien de uitzondering van het vijfde lid van de artikelen 1.22, respectievelijk 1.23, van toepassing is, dus als geen graden worden verleend, noch in het vooruitzicht gesteld en ook geen betaling wordt gevraagd voor onderwijs of certificaten. Een voorbeeld daarvan is de «Universiteit van Nederland».

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre in dit wetsvoorstel rekening is gehouden met de toename van het belang van online onderwijs waarbij de vestigingslocatie geen tot haast geen rol speelt. Met de toename van het aanbod van online onderwijs wordt nog belangrijker dat de waarde van een diploma en van een instelling duidelijk is. Voor online onderwijs geldt hetzelfde als voor onderwijs dat op een fysieke locatie wordt aangeboden. Ook voor online onderwijs geldt het vestigingsplaatsbeginsel. Dat beginsel houdt in dat de nieuwe regels ten aanzien van het voeren van de naam universiteit en hogeschool en het verlenen van graden betrekking hebben op alle organisaties die in Nederland (inclusief Caribisch Nederland) een vestiging hebben. Met vestiging wordt het hebben van een hoofdvestiging of nevenvestiging in de zin van de Handelsregisterwet 2007 bedoeld.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom alleen instellingen uit de EER-landen zich universiteit of hogeschool mogen noemen en graden mogen verlenen. Er zijn verschillende redenen voor de uitzondering op grond waarvan een nevenvestiging van een universiteit of hogeschool uit een ander EER-land zich hier – onder voorwaarden – universiteit of hogeschool mag noemen. Een belangrijke reden is het beginsel van vrij verkeer van diensten binnen de EER, op grond waarvan het voor organisaties uit andere EER-landen niet moeilijker mag zijn dan voor Nederlandse om hier een bedrijf uit te oefenen of onderwijs aan te bieden. Een andere reden is dat alle EER-landen zijn aangesloten bij de Bolognaverklaring die heeft geleid tot de Europese hogeronderwijsruimte waarin onder andere wordt gestreefd naar een onafhankelijke kwaliteitscontrole. Tenslotte is van belang dat in alle EER-landen de overheid verantwoordelijk is voor een kwalitatief goed stelsel van hoger onderwijs. Het verlenen van graden op grond van buitenlandse accreditatie is overigens niet beperkt tot nevenvestigingen van instellingen uit EER-landen. Elke instelling kan dit doen indien zowel bij het aantrekken van studenten als bij de graadverlening kenbaar is gemaakt tot welke graad de opleiding leidt en op grond van welke buitenlandse regeling de graad wordt verleend.¹⁹ Voorts wordt een uitzondering gemaakt voor instellingen van buiten de EER die tot de wereldtop behoren.

¹⁸ MOOC's: Massive Open Online Courses.

¹⁹ Zie het tweede lid, onder c, van de artikelen 1.22, respectievelijk 1.23, alsmede het nieuwe artikel 15.7, eerste lid, aanhef en onder d.

De leden van de D66-fractie vragen of nader kan worden toegelicht waarom gekozen is voor de classificering «wereldtop», wat de definitie van wereldtop is en of de regering ook de nadelen van het gebruik van deze classificering ziet. Deze leden vragen waarom niet is gekozen voor een breder begrip dan «wereldtop».

Hoofddregel is dat het voeren van de naam universiteit voorbehouden is aan universiteiten in de zin van de WHW. De voornaamste uitzondering op deze hoofddregel is de uitzondering voor nevenvestigingen van buitenlandse instellingen uit EER-landen. Daarnaast is voorzien in een uitzondering voor de categorie «nevenvestigingen van instellingen uit landen buiten de EER», voor zover ze aantoonbaar behoren tot de wereldtop. De reden voor de laatstgenoemde uitzondering is dat ook een nevenvestiging van een universiteit of hogeschool van buiten de EER zich hier universiteit of hogeschool zou moeten kunnen noemen indien het gaat om een instelling van onbetwist hoog niveau, zoals bijvoorbeeld Harvard. De regering ziet geen reden om te kiezen voor een breder begrip dan wereldtop (voor de uitzonderingscategorie nevenvestigingen van instellingen uit landen van buiten de EER), nu het wetsvoorstel reeds voorziet in regelgeving voor alle andere categorieën.

2.1.2 Uitzonderingen voor het gebruik van de naam universiteit of hogeschool

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader uiteen te zetten waar zij op baseert dat de termen «volksuniversiteit» en «volkshogescholen» reeds lang ingeburgerde namen zijn.

Volksuniversiteiten bestaan in ons land sinds begin 20e eeuw. Zij voorzien in kortlopende cursussen, waaronder taalcursussen, waarvoor geen vooropleidingseisen worden gesteld. Hun activiteiten zijn gebaseerd op de uitgangspunten neutraliteit, toegankelijkheid en breed aanbod. Vanwege hun maatschappelijk belang worden volksuniversiteiten vaak gesubsidieerd door de gemeenten waarin zij actief zijn. Gezien al deze omstandigheden is er weinig kans op misleiding met deze aanduiding en is er daarom voor gekozen hiervoor een specifieke uitzondering op te nemen. Voor de aanduiding volkshogeschool geldt hetzelfde, zij het dat er hier minder van zijn. Overigens is het voornemen om hiervoor een uitzondering op te nemen eerder gecommuniceerd. In de brief aan uw Kamer van 6 april 2010²⁰ met informatie over de uitvoering van de motie van het lid Jan Jacob van Dijk c.s. van 18 juni 2009 inzake bescherming van de naam universiteit, staat: «Ook voor naamvoering die ingeburgerd en niet misleidend is, zoals het gebruik van de naam «volksuniversiteit», dient een uitzondering te worden gemaakt. Dit is in lijn met de praktijk in de onderzochte landen, zo blijkt uit de onderzoeksresultaten.»

De leden van de VVD-fractie vragen of deze instellingen niet juist extra duidelijk dienen te maken richting (potentiële) deelnemers dat zij geen hogeschool of universiteit zijn in de zin van de wet.

Het wetsvoorstel ziet op het tegengaan van misleiding van studenten om te voorkomen dat zij aan een opleiding beginnen waarbij ten onrechte een graad in het vooruitzicht is gesteld. Het gebruik van de naam «volksuniversiteit» en «volkshogeschool» valt onder de uitzonderingsbepaling in de wet. Gelet op het geringe tarief dat betaald moet worden voor een cursus, het ontbreken van vooropleidingseisen en de bekendheid van deze instituten is het onwaarschijnlijk dat studenten hierdoor op het verkeerde been worden gezet. Gegeven die evidentie acht de regering nadere regelgeving niet noodzakelijk.

²⁰ Kamerstukken II, 2009/10, 31 821, nr. 78.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie of in voldoende mate rekening wordt gehouden met uitzonderingsgevallen en hoe de Johan Cruyff University, die onder de Hogeschool van Amsterdam valt, zich straks mag noemen.

De Johan Cruyff University betreft een traject binnen de opleiding Commerciële Economie met afstudeerrichting Sport en Marketing/Management, gericht op studenten met een topsportstatus. Dit traject wordt aangeboden door de Hogeschool van Amsterdam, de Hanzehogeschool Groningen en de Fontys Hogeschool Tilburg. De Johan Cruyff University is dus geen universiteit in de zin van de WHW en volgens de nieuwe regels mag de naam «university» straks dan ook niet worden gevoerd in verband met dit afstudeertraject. Het doel van dit wetsvoorstel – tegengaan van misleiding – zou in gevaar komen indien hogescholen de naam «university» wel zouden mogen gebruiken in het kader van specifieke opleidingen of afstudeertrajecten. In maart van dit jaar is een brief gestuurd naar alle instellingen met informatie over – onder meer – de nieuwe normen over het gebruik van de naam universiteit. Sindsdien kunnen de instellingen waar de Johan Cruyff University van uitgaat, zich beraden over een andere aanduiding dan «university» voor het betreffende afstudeertraject. De regering verwacht dat een wijziging van de naam Johan Cruyff University, waarbij de naam Johan Cruyff behouden blijft, niet tot onoverkomelijke problemen zal leiden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering een nadere toelichting te geven op de uitzonderingen voor het gebruik van de naam universiteit of hogeschool. Zij vragen of, gelet op de specifieke uitzondering voor instellingen die een reeds lang ingeburgerde benaming voeren, deze uitzondering ook geldt voor de Evangelische Hogeschool, die bijna 40 jaar bestaat en een maatschappelijk gevestigd instituut is. Zij vragen of de regering de mening van de leden deelt dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat de instelling misbruik maakt van de naamgeving, wanneer zij duidelijk is in de communicatie over het karakter van het voorbereidend onderwijs op hbo en wo en bovendien duidelijk communiceert dat geen graden in het vooruitzicht worden gesteld.

De in het wetsvoorstel opgenomen uitzondering voor de volksuniversiteiten en volkshogescholen zijn niet alleen opgenomen omdat het om reeds lang ingeburgerde benamingen gaat, maar ook omdat het organisaties betreft die algemeen bekend zijn en die, verspreid over Nederland, sinds jaar en dag voor een relatief lage prijs meestal kortdurende cursussen verzorgen die iedereen – ongeacht vooropleiding – kan volgen. Dat is anders bij de Evangelische Hogeschool, onder meer omdat deze organisatie wel vooropleidingseisen stelt en aangezien studenten daar wel een vorm van onderwijs volgen tegen betaling. Dat de Evangelische Hogeschool een maatschappelijk gevestigd instituut is, neemt dan ook niet weg dat – ten onrechte – zou kunnen worden gedacht dat het om een vorm van hoger onderwijs gaat. Ook de in het wetsvoorstel opgenomen algemene uitzondering voor naamgeving die zonneklaar niet voor misleiding zorgt (zoals de naam «Kleuteruniversiteit»), is in dit geval dan ook niet van toepassing.

De regering is tot slot van mening dat in het door de leden aangegeven geval geen sprake hoeft te zijn van misleidende naamgeving, aangezien de «Evangelische Hogeschool» gebruik kan maken van andere aanduidingen die meer recht doen aan het karakter van het onderwijs dat daar wordt verzorgd.

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat de voorwaarden inzake bescherming van de namen van instellingen dermate open en onduidelijk zijn dat deze juist voor veel onzekerheid zorgen en stellen dat het criterium op basis waarvan vrijstelling wordt verleend in het specifieke geval van de volksuniversiteiten weer wordt doorbroken. Zij vragen hoe

de regering het voorstel staande houdt wanneer er instellingen zouden zijn die ook voldoen aan de redenen die voor de uitzondering inzake de volksuniversiteit genoemd worden, maar die niet uitgezonderd zouden worden.

De regering is van oordeel dat het gebruik van de namen universiteit en hogeschool met dit wetsvoorstel niet «open» wordt geregeld en dat de lijn duidelijk is. Hoofregel is dat deze namen alleen mogen worden gevoerd indien het een universiteit of hogeschool in de zin van de WHW is. De uitzonderingen voor nevenvestigingen van buitenlandse instellingen zijn gebonden aan duidelijke voorwaarden die erop zijn gericht dat studenten die zich daar willen inschrijven, niet worden misleid. De andere uitzonderingen hebben betrekking op aanduidingen die zonneklaar niet misleidend zijn, met andere woorden de gevallen waarin geen gevaar is dat studenten zich met verkeerde verwachtingen inschrijven en in dat kader studiejaren en soms hoge collegegelden spenderen. Voor volksuniversiteiten en volkshogescholen is een specifieke uitzondering opgenomen vanwege het feit dat dit reeds lang ingeburgerde instituten zijn die mede daardoor niet voor misleiding zorgen. Een specifieke uitzondering was hiervoor nodig vanwege het feit dat zij wel betaling vragen voor onderwijs waardoor zij niet vallen onder de algemene uitzondering van het vijfde lid. Indien onderwijs wordt geboden tegen betaling en dit onderwijs niet valt onder de hoofregel (WHW-instellingen) of onder een van de uitzonderingen, zal dan ook moeten worden uitgeweken naar andere benamingen dan universiteit of hogeschool.

Voorts vragen de leden van de SGP-fractie waarom het, gelet op de torenhoge boete waarmee instellingen zich bedreigd zien, niet de voorkeur verdient om ten aanzien van de naamgeving een vergunningstelsel te kiezen.

Voor een vergunningstelsel is niet gekozen aangezien dit een verhoging van administratieve lasten voor bedrijven zou betekenen en bovendien hoge kosten voor de overheid met zich zou brengen.

Ten derde vragen de leden van de SGP-fractie waarom de uitzonderingsgrond zodanig is geformuleerd dat situaties voor de hand lijken te liggen waarin wel aan de criteria wordt voldaan, maar waarin, volgens de redenering van de regering, wel degelijk het risico van verkeerde verwachtingen zou kunnen ontstaan. Deze leden wijzen op het voorbeeld van kinderuniversiteiten die aanbod open stellen voor leerlingen in het voortgezet onderwijs en die door leerlingen beschouwd kunnen worden als alternatief binnen het hoger onderwijs, zeker gezien de trend dat steeds meer programma's tussen hoger onderwijs en voortgezet onderwijs ontstaan.

In het wetsvoorstel is voorzien in een algemene uitzondering voor het gebruik van de term universiteit of hogeschool door instellingen die geen graden in het vooruitzicht stellen en geen inschrijving tegen betaling vereisen. De Kleuteruniversiteit is hier als voorbeeld genoemd. De Kleuteruniversiteit maakt in samenwerking met uitgevers boeken voor (kleuter)leerkrachten op basis van (prenten)boeken²¹ en organiseert evenementen voor kleuterleerkrachten²², bedoeld om te informeren en te enthousiasmeren. De Kinderuniversiteit, waarnaar door deze leden wordt verwezen, is een benaming die door verschillende universiteiten wordt gebruikt voor een serie lezingen door wetenschapsbeoefenaren om leerlingen van het basisonderwijs en hun ouders en docenten begrip voor de wetenschap bij te brengen. De Kinderuniversiteit betreft dus geen alternatief voor hoger onderwijs. Met de naam Kinderuniversiteit is er geen risico dat studenten met de verkeerde verwachting geld uitgeven

²¹ kleuteruniversiteit.nl/winkel.

²² kleuteruniversiteit.nl/evenementen.

aan de opleiding. Deze aanduiding zorgt niet voor misleiding, aangezien er geen sprake is van inschrijving van studenten, verlening van graden of van geld vragen voor onderwijs of certificaten. Ook de aanduiding Kinderuniversiteit valt dus onder de uitzondering van het vijfde lid van artikel 1.22.

Tot slot vragen de leden van de SGP-fractie waarom in de toelichting bij de voorwaarden staat dat studenten zich niet kunnen inschrijven, terwijl dat niet in het voorstel van wet tot uitdrukking lijkt te worden gebracht. Volgens de uitzondering van het vijfde lid van artikel 1.22 mag de naam universiteit worden gevoerd door een natuurlijk persoon of rechtspersoon die geen graden verleent, noch in het vooruitzicht stelt en die geen betaling vraagt voor onderwijs of certificaten. Zoals gezegd is er geen gevaar voor misleiding indien wordt voldaan aan deze voorwaarden. In de memorie van toelichting worden de «Kleuteruniversiteit» en de «Universiteit van Nederland» als voorbeelden daarvan genoemd aangezien daar én geen sprake is van betaling voor onderwijs of certificaten én geen graden worden verleend, noch in het vooruitzicht gesteld. De betaling voor onderwijs is doorgaans gekoppeld aan de inschrijving voor een bepaalde vorm van onderwijs. Indien inschrijving als onderwijsvragende (student of cursist) om te beginnen al niet aan de orde is, zal ook geen sprake zijn van een verplichting om voor onderwijs te betalen, waardoor wordt voldaan aan dat deel van de voorwaarden. Indien daarnaast ook geen betaling wordt gevraagd voor getuigschriften of andere certificaten, is deze uitzondering van toepassing.

2.2 Het verlenen van graden

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader en concreet toe te lichten op welke wijze zij verwacht dat aan de kenbaarheidseis wordt voldaan.

Als gevolg van de kenbaarheidseis moeten nevenvestigingen in Nederland van een buitenlandse instellingen uit EER en niet-EER landen die graden willen verlenen, verbonden aan een in het buitenland erkende opleiding, bij het aantrekken van studenten kenbaar maken in welk land de hoofdvestiging van de betreffende instelling is, welke graad aan de opleiding is verbonden en op grond van welke regeling de graad wordt verleend. Een voorbeeld van de wijze waarop aan dit vereiste kan worden voldaan is dat de instelling dit kenbaar maakt via informatie op de website. De regering gaat er hierbij vanuit dat alle thans bekende instellingen voor hoger onderwijs (binnen en buiten het bestel) beschikken over een website met informatie over de instelling en de opleidingen die daar worden gegeven. Voor het geval er een instelling zou zijn of komen zonder website, dienen deze gegevens in dat geval anderszins goed kenbaar te worden gemaakt, zoals in informatiefolders of studiegidsen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering toe te lichten of aanbieders van niet-WHW-graden met buitenlandse accreditaties actief door de regering worden gewezen op deze verplichting.

Het is niet de bedoeling dat er een stelselmatige controle van overheidswege komt om te bekijken of informatie die wordt gegeven in verband met de verlening van buitenlandse graden, klopt. De inspectie zal toezien op de naleving van de in dit voorstel opgenomen regels. De inspectie kan naar aanleiding van een signaal over een overtreding onderzoek doen en – indien het signaal gegrond is – stappen ondernemen om overtreding van de regels tegen te gaan. Deze werkwijze geldt ook voor de naleving van de verplichting te voldoen aan de kenbaarheidseis.

Welke eisen stelt de regering specifiek aan de buitenlandse accreditatie van de niet EER-landen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Speelt hierbij ook een rol of deze onderwijsinstellingen tot de wereldtop behoren, zo vragen deze leden.

Voor wat betreft het gebruik van de naam universiteit en hogeschool door nevenvestigingen uit niet EER-landen geldt dat deze namen alleen mogen worden gevoerd indien zij behoren tot de wereldtop. In een ministeriële regeling wordt nader uitgewerkt welke instellingen binnen deze categorie vallen. In de regeling zullen bepalingen worden opgenomen omtrent het gebruik van gerenommeerde ranking lists, waarbij wordt gedacht aan ranking lists als de Shanghai Ranking en de Times Higher Education World University Rankings.

Wat betreft het verlenen van graden op grond van buitenlandse accreditatie wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende categorieën landen waarin de accrediterende organisatie is gevestigd (EER-landen enerzijds en alle overige landen anderzijds). Voor alle onderwijsinstellingen – zowel Nederlandse organisaties als nevenvestigingen van buitenlandse instellingen – die graden willen verlenen op grond van buitenlandse accreditatie, geldt dat zij moeten aangeven op grond van welke wettelijke regeling een graad wordt verleend. In alle gevallen geldt de kenbaarheidseis: kenbaar moet worden gemaakt welke graad (inclusief eventuele toevoeging) aan een opleiding is verbonden en op welke buitenlandse wettelijke regeling de accreditatie is gebaseerd.

2.3 Bevorderen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rpho's

De leden van de VVD-fractie willen weten welke personen in de (dagelijkse) praktijk de instelling vertegenwoordigen. Zij vragen of het uitmaakt wanneer instellingsbestuurders die discriminatoire uitingen doen, dit op persoonlijke titel doen en of het uitmaakt of het gebeurt via kanalen die niet gefaciliteerd zijn door de instelling of via kanalen of media die zich in Nederland bevinden. Voorts vragen deze leden of het ingrijpen zich beperkt tot het instellingsbestuur en zo ja, waarom.

De voorgestelde bepaling houdt in dat de instellingen, met inbegrip van degenen die hen formeel of informeel vertegenwoordigen, zich onthouden van discriminatoire gedragingen en uitlatingen. Uit de statuten en de inschrijving bij de Kamer van Koophandel blijkt wie de instelling formeel vertegenwoordigen. Daarnaast zijn er personen die de instelling vaak de facto vertegenwoordigen ook al behoren ze niet tot de eerstgenoemde groep. Een persoon die in het maatschappelijk verkeer wordt gezien als iemand die de instelling vertegenwoordigt, zal doorgaans niet een individuele hoogleraar zijn maar eerder een lid van het college van bestuur of iemand die anderszins een leidinggevende functie heeft binnen de instelling. De regering wil met dit wetsvoorstel niets afdoen aan de academische vrijheid. Een hoogleraar die niet optreedt als vertegenwoordiger van de instelling, moet in alle vrijheid onderwijs kunnen geven, onderzoek kunnen doen en kunnen publiceren. Een hoogleraar of een docent moet zich vrij voelen om vanuit wetenschappelijk inzicht of vakgebied binnen zijn onderwijsinstelling maar ook publiekelijk het gedrag van personen of groepen binnen de maatschappij aan de orde te stellen en te duiden. Voor degenen die wel kunnen worden geacht namens de instelling te spreken en die zich daarbij schuldig maken aan discriminatoire uitlatingen of gedragingen, maakt het niet uit op welke manier of via welk kanaal de discriminatoire gedragingen of uitlatingen zijn gedaan aangezien het vervolgens aan het instellingsbestuur is om hier al dan niet afstand van te nemen. Indien het instellingsbestuur zich er nadrukkelijk van distantieert en zo nodig adequaat optreedt, is er immers geen aanleiding om op te treden. Pas als het instellingsbestuur weigert dit

te doen en het kennelijk gaat om gedragingen of uitlatingen die de instelling onderschrijft, worden stappen ondernomen. Op de vraag of het ingrijpen zich beperkt tot het instellingsbestuur, is het antwoord dan ook ontkennend. Het ingrijpen is namelijk niet gericht op het instellingsbestuur, maar op de instelling zelf.

De leden van de VVD-fractie vragen of op grond van dit wetsvoorstel of op andere wijze ook afgedwongen kan worden dat het instellingsbestuur passende maatregelen neemt tegen decanen of tegen andere aan een instelling verbonden personen die discriminatoire uitingen doen.

Het is de verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur zelf om adequaat op te treden tegen personeelsleden die zich discriminatoir uitlieten of die discriminatoir handelden.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie of de regering nader kan beschrijven wanneer de uitlatingen de grens overschrijden en welk kader hiervoor wordt gehanteerd.

Er is geen specifiek kader aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een uitlating discriminatoir is en de grens is overschreden. Als algemeen kader geldt het discriminatieverbod van artikel 1 Grondwet. De regering wijst in dit verband op de informatie die hierover is opgenomen op de website van de rijksoverheid²³.

Van belang is tevens dat, als de Minister een maatregel zou nemen vanwege discriminatoire uitlatingen of gedragingen die voor rekening van de instelling komen, de instelling bezwaar en beroep kan aantekeningen tegen het desbetreffende besluit. Uiteindelijk is het dan aan de rechter om te beoordelen of inderdaad sprake was van discriminatoire uitlatingen of gedragingen die voor rekening van de instelling komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waar de huidige juridische mogelijkheden nu onvoldoende zijn om onder andere discriminatoire uitingen aan te pakken en wat deze maatregel toevoegt bovenop bestaande regelgeving om op te kunnen treden tegen discriminerende uitingen door een onderwijsbestuurder of -instelling. De leden van de PvdA-fractie stellen voorts de vraag hoe er omgegaan kan worden met instellingen die niet gevoelig blijken te zijn voor bekostigingssancties of instellingen die niet-bekostigd zijn en of ook andere sanctiemaatregelen zijn overwogen om instellingen die het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef bij studenten ondermijnen, te dwingen tot het naleven van de onderhavige wetgeving. Gevraagd wordt of bijvoorbeeld ook maatregelen met betrekking tot het intrekken van accreditatie zijn overwogen.

De huidige mogelijkheden zijn voldoende om een natuurlijk persoon of rechtspersoon (dus ook een universiteit of hogeschool) strafrechtelijk te vervolgen indien deze inbreuk heeft gemaakt op een anti-discriminatiebepaling van het Wetboek van Strafrecht. De overheid heeft echter ook een verantwoordelijkheid voor het stelsel van hoger onderwijs en er zijn thans geen juridische mogelijkheden om te bewerkstelligen dat een dergelijke instelling dan niet meer deel uitmaakt van ons Nederlandse bestel voor hoger onderwijs. Zelfs indien het zou komen tot een veroordeling wegens discriminatie op grond van het Wetboek van Strafrecht, dan nog zou dat geen gevolgen hebben voor de status van die instelling als onderdeel van ons hoger-onderwijsbestel. Door de voorgestelde maatregelen kunnen bij een niet-bekostigde instelling die behoort tot ons bestel (een rpho), in een uiterst geval, de rechten worden ontnomen waardoor de betreffende instelling niet langer deel uitmaakt van ons bestel. Op de vraag of ook andere sanctiemaatregelen zijn overwogen, zoals het intrekken van accreditatie, is het antwoord dat een dergelijke maatregel in bepaalde gevallen niet effectief zou zijn. Accredi-

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/discriminatie/inhoud/verbod-op-discriminatie>

tatie heeft namelijk betrekking op (de onderwijskwaliteit van) een bepaalde opleiding, terwijl de uitlatingen en gedragingen waar het hier om gaat, niet altijd in het kader van een opleiding worden gedaan. De regering is van mening dat het onacceptabel is dat door of namens een instelling die behoort tot ons onderwijsbestel discriminatoire standpunten worden uitgedragen, ook wanneer deze uitlatingen niet in directe relatie tot (de onderwijskwaliteit van) een specifieke opleiding staan. Hierbij zij nogmaals benadrukt dat het gaat om uitlatingen die de instelling kunnen worden aangerekend, niet uitlatingen en gedragingen die uitsluitend voor rekening van individuele personen komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de regering het mogelijk acht om met de bepaling uit het wetsvoorstel in bepaalde gevallen daadkrachtig in te kunnen grijpen naar instellingen of bestuurders die discriminerende opmerkingen doen.

Het is pas nodig daadkrachtig in te grijpen indien de instelling weigert afstand te nemen van de gewraakte uitlating. In een dergelijk geval kan bij een bekostigde instelling een bekostigingssanctie worden opgelegd. Bij een niet-bekostigde instelling kan een besluit tot ontneming van rechten worden genomen. Voordat een besluit tot ontneming van rechten kan worden genomen, dient het instellingsbestuur eerst een waarschuwing te krijgen onder bepaling van een termijn van ten minste drie maanden, waarbinnen aan die waarschuwing gevolg moet zijn gegeven en waarin desgewenst overleg kan plaatsvinden²⁴. De onderhavige maatregelen zijn gericht tegen de instelling zelf, niet tegen individuele bestuurders. Het is de verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur en van de raad van toezicht om zo nodig op te treden tegen personeelsleden of bestuurders die zich discriminatoir hebben uitgelaten. Tot slot wijst de regering erop dat met deze maatregel alleen kan worden ingegrepen bij nieuwe uitlatingen die na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden gedaan. Er kan geen sprake zijn van terugwerkende kracht.

Tot slot stellen de leden van de PvdA-fractie de vraag in welke mate er nog een rol kan liggen voor de medezeggenschap in een onderwijsinstelling om zich met kracht uit te spreken tegen een bestuur of bestuurder die discriminerende uitspraken doet.

De medezeggenschap heeft de taak om het instellingsbestuur en ook de Raad van Toezicht scherp te houden op alle gebieden die de instelling aangaan, dus ook waar het gaat om discriminatoire uitspraken. Het medezeggenschapsorgaan kan eventuele zorgen daarover tijdens de gesprekken met het instellingsbestuur en de Raad van Toezicht agenderen. De regering gaat ervan uit dat, wanneer een medezeggenschapsraad zich met kracht uitspreekt tegen discriminerende uitspraken, dat er in veel gevallen al toe zal leiden dat het instellingsbestuur afstand neemt van de discriminatoire uitspraken. In die gevallen zal het niet nodig zijn om maatregelen te nemen van overheidswege.

De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op de kritiek van de Raad van State dat dit voorstel een grondwettelijke grens overschrijdt, namelijk de vrijheid van onderwijs, en dat de beoordeling van uitingen van discriminatie overgelaten moeten worden aan de strafrechter.

De Afdeling stelt terecht dat niet de Minister, maar het openbaar ministerie verantwoordelijk is voor het vervolgen van oproepen tot discriminatie. De onderhavige bepalingen hebben echter betrekking op de vraag of een instelling die discriminatoire uitlatingen doet, onderdeel kan zijn van ons hoger-onderwijsstelsel met het oog op het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef dat instellingen moeten bevorderen bij hun

²⁴ Op grond van artikel 6.10, vierde lid, WHW.

studenten. De regering is van oordeel dat een dergelijke instelling niet behoort te worden toegelaten tot ons bestel, dan wel niet langer daarvan deel zou moeten uitmaken. Dit staat los van eventuele strafrechtelijke acties die het openbaar ministerie kan instellen tegen de persoon of rechtspersoon die de uitlatingen deed.

De regering is van oordeel dat met de voorgestelde maatregelen geen grondwettelijke grens wordt overschreden. Er zijn meerdere grondrechten die een rol spelen bij dit onderwerp. In de memorie van toelichting is uiteengezet welke belangen in dat kader tegen elkaar zijn afgewogen. De onderhavige maatregel brengt een beperking van de vrijheid van meningsuiting met zich, in de zin dat een discriminatoire uitlating of gedraging die voor rekening van een niet-bekostigde instelling komt, tot gevolg kan hebben dat de instelling niet (langer) deel mag uitmaken van ons bestel. Bij een bekostigde instelling kan het leiden tot een bekostigingssanctie. In de memorie van toelichting is uiteengezet op welke gronden de regering oordeelt dat deze beperking van de vrijheid van meningsuiting is gerechtvaardigd. In dat kader komt ook het verbod op discriminatie, opgenomen in artikel 1 van de Grondwet, aan de orde. Zoals ook toegelicht in het nader rapport, behoort het verbod op discriminatie tot de kernwaarden van onze rechtsstaat. Mede gezien de in artikel 23 Grondwet neergelegde verplichting om zorg te dragen voor het onderwijs, stelt de regering zich op het standpunt dat zeker aan instellingen die deel uitmaken van ons stelsel van hoger onderwijs, de eis mag worden gesteld dat zij het discriminatieverbod van artikel 1 Grondwet respecteren. In het nader rapport is tevens ingegaan op de vrijheid van onderwijs en is aangegeven dat naar aanleiding van het advies van de Afdeling het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangescherpt op dit punt. De regering heeft de betrokken grondrechten en de daarmee samenhangende belangen zorgvuldig tegen elkaar afgewogen en is van oordeel dat met de voorgestelde bepalingen recht wordt gedaan aan alle betrokken grondrechten.

Tot slot wijst de regering erop dat de reeds bestaande bepaling inzake het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef tot 1 september 2010 zowel van toepassing was op de bekostigde als op de niet-bekostigde instellingen. Door deze bepaling wederom te laten gelden voor rpho's wordt in zoverre dus de oude situatie hersteld. Voorts is van belang dat, vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van het onderwijsstelsel en het voorbereiden van jongeren op de maatschappij, ook in andere onderwijswetten bepalingen over burgerschapsvorming staan.

De leden van de D66-fractie vragen de regering voorts nader toe te lichten wie volgens het voorstel van de regering moet oordelen of een uitlating van een instellingsbestuur discriminatoir is.

Iedereen die stuit op discriminatoire gedragingen of uitlatingen van een instelling, kan hierover een signaal afgeven aan de inspectie. De inspectie zal vervolgens dit signaal onderzoeken. Dit onderzoek kan ook worden ingesteld naar aanleiding van een signaal uit bijvoorbeeld mediaberichten. Naar aanleiding van de bevindingen van de inspectie kan de Minister tot het oordeel komen dat inderdaad sprake is geweest van discriminatoire gedragingen of uitlatingen van een instelling. Indien het vervolgens zou komen tot een maatregel, kan de betreffende instelling tegen het desbetreffende besluit bezwaar en beroep aantekenen. Uiteindelijk is het dan aan de rechter om te beoordelen of de gedraging of uitlating discriminatoir was.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie of een overzicht kan worden gegeven van de incidenten waaruit de noodzaak voor dit voorstel zou blijken.

Door te regelen dat de verplichting om het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te bevorderen ook gaat gelden voor de niet-bekostigde instellingen, wordt in feite de eerdere situatie hersteld. Tot de inwerkingtreding van de Wet Versterking Besturing (op 1 september 2010), was deze bepaling namelijk ook van toepassing op de niet-bekostigde hogescholen (destijds genaamd: «aangewezen hogescholen») vanwege het feit dat ook de niet-bekostigde hogescholen een maatschappelijke taak hebben. Nadat in de afgelopen jaren de rector van de Islamitische Universiteit Rotterdam, meermaals voor maatschappelijke onrust zorgde door zijn negatieve uitspraken over onder andere Alevieten, Koerden, Armeniërs en homoseksuelen, werd duidelijk dat voornoemde verplichting ook (wederom) voor de niet-bekostigde instellingen moet gelden. Ook rpho's maken immers deel uit van ons bestel en ook studenten aan rpho's behoren goed te worden voorbereid op de maatschappij, waarbij ook hoort dat hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef wordt bevorderd. Tot slot wijst de regering op de brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, cultuur en wetenschap aan de Tweede Kamer d.d. 29 april 2015²⁵ waarin is ingegaan op het belang van burgerschapsvorming in alle onderwijssectoren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de vrijheid van inrichting die instellingen op basis van de Grondwet hebben, zich verhoudt tot de extra bevoegdheden van de Minister om rechten aan een opleiding te ontnemen of bekostigingssancties te treffen. Zij vragen of de sancties alleen van toepassing zijn op «discriminatoire gedragingen en uitingen» of ook breder. De leden vragen hoe «maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef» zich verhoudt tot de vrijheid van inrichting en of de regering met de term «maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef» niet onnodig ver het terrein van de samenleving en van instellingen betreedt.

Volgens het voorstel houdt de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef ten minste in dat de instellingen, met inbegrip van degenen die hen formeel of informeel vertegenwoordigen, zich onthouden van discriminatoire gedragingen en uitlatingen. De achtergrond van deze bepaling is dat de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verplichting om het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van studenten te bevorderen, in beginsel aan de instellingen zelf is. Pas wanneer sprake is van een onmiskenbare verzaking van deze plicht, is er voor de overheid aanleiding om in actie te komen. Deze aanleiding bestaat indien een instelling (of iemand die de instelling formeel of informeel vertegenwoordigt) discriminatoire uitlatingen doet of gedrag vertoont dat als zodanig haaks staat op deze verplichting. Hoewel het denkbaar is dat zich ook andere gevallen voordoen waarin de genoemde verplichting zonneklaar met voeten is getreden, dient te worden gewaakt voor een te brede uitleg van deze bepaling.

De verplichting van instellingen om het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te bevorderen is overigens geen nieuw element in de WHW. Tot de inwerkingtreding van de Wet Versterking Besturing (op 1 september 2010), was deze bepaling namelijk ook van toepassing op de niet-bekostigde hogescholen. De regering is dan ook van oordeel dat met de reeds lang bestaande term «maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef» niet onnodig ver het terrein van de samenleving en van instellingen wordt betreden.

Tot slot wijst de regering erop dat vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van het onderwijsstelsel en het voorbereiden van jongeren op de maatschappij, soortgelijke bepalingen ook in andere onderwijswetten zijn geregeld. In dat kader verwijst de regering tevens naar de brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, cultuur

²⁵ Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VIII, nr. 93.

en wetenschap aan de Tweede Kamer d.d. 29 april 2015²⁶ over het belang van burgerschapsvorming in alle onderwijssectoren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen, naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State, waarom de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie tekortschiet om (oproepen tot) ongerechtvaardigde discriminatie te vervolgen. Deze leden vragen om een reactie op de kritiek dat de overheid in ons grondwettelijke systeem terughoudend moet zijn bij de beoordeling van uitingen en dat de vraag of een bepaalde uiting als discriminatie moet worden gezien overgelaten moet worden aan de strafrechter.

Niet alleen de strafrechter (op grond van het Wetboek van Strafrecht) maar ook de burgerlijke rechter en de bestuursrechter (op grond van andere wetten) kunnen zich in voorkomende situaties buigen over de vraag of in een concreet geval sprake is geweest van discriminatie. Dat staat echter los van de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van het stelsel voor hoger onderwijs. Een persoon of rechtspersoon kan weliswaar worden vervolgd op grond van anti-discriminatiebepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, maar zelfs indien een universiteit of hogeschool (als rechtspersoon) wordt veroordeeld wegens discriminatie, heeft dat in de huidige situatie geen gevolgen voor het recht om hoger onderwijs in de zin van de WHW te verzorgen. Zonder de voorgestelde maatregelen kan een dergelijke instelling dan, als onderdeel van ons hoger-onderwijsbestel, doorgaan met dat discriminerende gedrag. Volgens de regeling zoals neergelegd in dit wetsvoorstel, kunnen maatregelen worden genomen tegen een instelling die discriminerend optreedt, om te bewerkstelligen dat instellingen die deel uitmaken van ons bestel van hoger onderwijs, zich onthouden van discriminerende gedragingen of uitlatingen. Tegen het besluit tot oplegging van een dergelijke maatregel staat bezwaar en beroep open, zodat het uiteindelijk aan de rechter is om te beoordelen of sprake is geweest van discriminatie. Overigens deelt de regering de opvatting dat de overheid terughoudendheid past bij de beoordeling van uitingen.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering de uitwerking van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef of burgerschap beperkt tot het hoger onderwijs, terwijl de regering uitgaat van een principiële redenering die naar haar aard ook op andere vormen en sectoren van onderwijs van toepassing is.

In andere onderwijswetten staan soortgelijke bepalingen bij de inhoud van het onderwijs. Zo staat bijvoorbeeld in de Wet op het primair onderwijs dat het onderwijs mede moet zijn gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie²⁷.

In dit kader wijst de regering ook op de brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, cultuur en wetenschap van 29 april 2015²⁸ waarin is ingegaan op burgerschapsvorming in alle onderwijssectoren. In deze brief staat dat burgerschapsvorming in het hoger onderwijs is vastgelegd als wettelijke taak tot – onder meer – de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef.

Tot slot wijst de regering erop dat deze taak ook voor het hoger onderwijs niet nieuw is. Tot 1 september 2010 was de huidige bepaling inzake het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef ook van toepassing was op de niet-bekostigde instellingen. Door deze bepaling wederom te laten gelden voor rpho's wordt in zoverre dus de oude situatie hersteld.

²⁶ Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VIII, nr. 93.

²⁷ Artikel 8, derde lid, onder b, Wet op het primair onderwijs.

²⁸ Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VIII, nr. 93.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering aan het verzoek in de eerdergenoemde motie-Duisenberg/ Jasper van Dijk een enge invulling geeft, namelijk beperkt tot het discriminatieverbod, terwijl de motie zich richt op rechtsstatelijkheid. Zij vragen waarom de regering kiest voor deze beperkte invulling in plaats van het rechtsstatelijk systeem als zodanig en waarom de maatregelen niet voornamelijk of minstens op gelijke voet zijn gericht op uitlatingen en gedragingen die zich keren tegen de democratische rechtsstaat. Zij vragen in dit verband uitdrukkelijk een reactie op het feit dat het toezicht vanouds bedoeld is om juist zulke invloeden te weren (Drop, Algemene inleiding onderwijsrecht Zwolle, 1985 p. 266). Voorts vragen zij waarom de regering het acceptabel acht dat gedragingen en uitlatingen die niet als discriminatoir aangemerkt kunnen worden, niet klip en klaar aanleiding vormen om instellingen aan te pakken wanneer deze zich keren tegen rechtsstatelijke waarden en wijzen daarbij op uitingen waaruit sympathie voor deelname aan de gewapende jihad spreekt. Tot slot vragen deze leden een reactie op de stelling dat het toezicht vanouds bedoeld is om juist zulke invloeden te weren, waarbij wordt verwezen naar Drop, p. 266.

De genoemde motie-Duisenberg/ Jasper van Dijk richt zich op de verplichting van hoger-onderwijsinstellingen om maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te bevorderen. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat pas zal worden geoordeeld dat niet aan deze verplichting is voldaan indien sprake is van een onmiskenbare verzaking van deze plicht, zoals bij discriminatoire gedragingen of uitlatingen. De regering heeft voor deze beperkte invulling gekozen omdat het niet de bedoeling is dat van overheidswege gedicteerd wordt hoe instellingen invulling geven aan hun taak om het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van studenten te bevorderen. Dat is immers primair aan de instellingen zelf. Pas als onmiskenbaar inbreuk is gemaakt op deze verplichting, kunnen hieraan gevolgen worden verbonden. De regering is van oordeel dat sprake is van een onmiskenbare inbreuk indien een vertegenwoordiger van een instelling discriminerend optreedt en de instelling vervolgens weigert daarvan afstand te nemen. Een ruimere invulling zou naar het oordeel van de regering een te grote beperking van de vrijheid van meningsuiting met zich brengen. In het geval een instelling deelname van studenten aan de gewapende jihad zou stimuleren, zal dit vrijwel altijd zijn gekoppeld aan discriminatoire uitlatingen en kan op grond daarvan worden opgetreden. De regering is evenwel van oordeel dat, ook indien in een dergelijk geval niet expliciet discriminatoire uitlatingen zijn gedaan, waarschijnlijk toch sprake kan zijn van een onmiskenbare verzaking van de plicht het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van studenten te bevorderen. In reactie op de stelling dat het toezicht vanouds bedoeld is om juist zulke invloeden te weren, waarbij wordt verwezen naar Drop, merkt de regering op dat Drop met de passage waarnaar de leden van de SGP-fractie verwijzen, een schets gaf van het onderwijstoezicht in historisch perspectief. Uit de ontwikkelingen zoals geschetst door Drop, blijkt dat de opvattingen over het toezicht op onderwijs in de loop der tijden zijn gewijzigd. Sinds geruime tijd wordt het toezicht op het bijzonder onderwijs niet meer gezien als «middel tot wering van staatsgevaarlijke theorieën». Dit laat onverlet dat de instellingen een opdracht hebben ten aanzien van het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en dat het toezicht daar wel – mede – betrekking op heeft.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering uiteen wil zetten hoe de gekozen rechtsgrondslag binnen en ten aanzien van artikel 23 Grondwet zich verhoudt tot de wordingsgeschiedenis van het artikel inzake maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en de keuzes en afwegingen die destijds dienaangaande gemaakt zijn. Deze leden zouden graag een eenduidige keuze en opvatting van de regering ontvangen,

ervan uitgaande dat het voorstel gebaseerd zou zijn op het eerste lid van artikel 23, terwijl zij in de toelichting lezen dat het hier een beperking betreft in de vorm van toezicht op basis van het tweede lid. Voorts vragen zij waar de regering steun vindt in de onderwijsrechtelijke literatuur voor de veronderstelling dat het eerste lid een eigenstandige grondslag zou vormen voor het stellen van eisen en hoe zij zich rekenschap geeft van de heersende leer waarin enkel in de uitwerking van het eerste lid zoals verwoord in de overige leden de grondslag te vinden is voor het stellen van eisen. Tot slot vragen zij welke maatstaf zou gelden wanneer eisen ook op het eerste lid gebaseerd kunnen worden.

De regering heeft gezocht naar een goede balans tussen de verschillende grondrechten die een rol spelen bij deze problematiek: het verbod op discriminatie, de vrijheid van meningsuiting en de zorgplicht van de regering ten aanzien van het onderwijs, zoals neergelegd in artikel 23 van de Grondwet (Gw). Dat eisen mogen worden gesteld aan de deugdelijkheid van het onderwijs (op grond van het vijfde lid van artikel 23 Gw) is een van de manieren waarop gevolg kan worden gegeven aan die zorgplicht. Het is dan ook zeker niet de bedoeling geweest om de betekenis van artikel 23 Gw in dit verband te beperken tot het eerste lid. In de memorie van toelichting wordt overigens, zoals ook deze leden terecht opmerken, niet alleen het eerste, maar ook het tweede lid van artikel 23 Gw expliciet genoemd. Onder het kopje «De vrijheid van meningsuiting» staat dat door de voorgestelde bepaling de vrijheid van meningsuiting wordt beperkt en dat hier een beperking betreft in de vorm van toezicht van de overheid, op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering de algemene grondslag voor het toezicht op basis van het tweede lid van artikel 23 Grondwet interpreteert en of de regering kan bevestigen dat volgens haar het stellen van wettelijke voorschriften op grond van het vijfde lid altijd – zij het soms in meer indirecte relatie – in verband dient te staan met de deugdelijkheid van het onderwijs. Zij vragen waarom er bij het bekostigd onderwijs niet voor is gekozen het verbod op discriminatie als deugdelijkheidseis te laten gelden, terwijl er deugdelijkheidseisen zijn die in minder directe relatie tot de deugdelijkheid van het onderwijs lijken te staan.

De regering bevestigt dat deze voorschriften in direct of indirect verband dienen te staan met de deugdelijkheid van het onderwijs, hetgeen dan ook het geval is bij de verplichting om het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van studenten te bevorderen. Naar aanleiding van de stelling in het advies van de Raad van State dat op grond van het vijfde lid van artikel 23 Gw de mogelijkheid om sancties te treffen niet zou mogen worden uitgebreid zonder dat de kwaliteit van de *opleidingen* in het geding is, is in het nader rapport specifiek ingegaan op dat vijfde lid. Aandachtspunt is dat de verantwoordelijkheid van de overheid voor het borgen van de kwaliteit van het hoger onderwijs verder strekt dan alleen de kwaliteit van de opleidingen. De deugdelijkheid van het onderwijs omvat immers meer dan de kwaliteit van de opleidingen. In antwoord op de vraag waarom niet is gekozen voor de vorm van een deugdelijkheidseis voor het bekostigd onderwijs, wijst de regering op het uitgangspunt dat zoveel mogelijk met één maat wordt gemeten. Indien ervoor zou zijn gekozen om dit alleen voor het bekostigd onderwijs te regelen, zou voor de niet-bekostigde instellingen een andere bepaling moeten worden opgenomen. In plaats daarvan is aangesloten bij de reeds bestaande bepaling inzake het bevorderen van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering de voorgestelde redactie adequaat genoeg acht, nu naar het oordeel van deze leden, het voorstel tot rechtsonzekerheid leidt vanwege het feit dat het bereik uitdrukkelijk is uitgestrekt tot buiten de kaders van het strafrecht en de

Algemene wet gelijke behandeling en onduidelijk is welke invulling precies gegeven moet worden aan het begrip discriminatie. Zij vragen hoe wordt gewaarborgd dat opvattingen die niet overeenstemmen met wat op een bepaald moment als gangbaar wordt gezien tot intrekking van erkenning kunnen leiden, zonder dat de grenzen van het strafrecht of de gelijke behandeling zijn overschreden en zonder dat instellingen kunnen rekenen op de zorgvuldigheidseisen die gelden in een strafrechtelijke procedure. Voorts vragen deze leden in hoeverre het denkbaar is dat er buiten de sfeer van het strafrecht en de gelijke behandeling gedragingen zijn die als discriminatoir kunnen worden aangemerkt en zo ja, of de regering kan aangeven aan welke voorbeelden zij denkt.

Naar het oordeel van de regering is er geen sprake van rechtsonzekerheid. De bedoelde discriminatoire gedragingen en uitlatingen zullen veelal vallen onder de normen van een van de gelijkebehandelingswetten dan wel het Wetboek van Strafrecht, maar niet altijd. Zo is in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) geregeld dat onderscheid op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat is verboden bij het aanbieden van of verlenen van toegang tot goederen of diensten en bij het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten ter zake, alsmede bij het geven van loopbaanoriëntatie en advies of voorlichting over school- of beroepskeuze, indien dit geschiedt door instellingen die werkzaam zijn op – onder meer – het gebied van cultuur of onderwijs. Dat betekent dat onderwijsinstellingen onder andere bij het verlenen van toegang tot onderwijs en bij het aanbieden van onderwijs niet mogen discrimineren op de genoemde gronden. Een voorbeeld van discriminatoir gedrag dat wel valt onder de voorgestelde maatregel, maar niet onder de Awgb, is wanneer het wel een discriminatoire uitlating of gedraging betreft, maar deze niet rechtstreeks is gerelateerd aan het verlenen van toegang tot het onderwijs of het aanbieden van het onderwijs. In dat geval valt die uitlating of gedraging niet onder het bereik van de Awgb, maar wel onder het bereik van de voorgestelde maatregel. Een waarborg dat niet te snel zal worden overgegaan tot maatregelen, is gelegen in de zorgvuldige procedure die wordt doorlopen in het voortraject. In het voortraject is ruimte voor overleg en kan de instelling terugkomen op dan wel afstand nemen van eerder gedane uitlatingen. Indien de instelling dit weigert, kan bij een bekostigde instelling een bekostigingssanctie worden opgelegd en kan bij een niet-bekostigde instelling een besluit tot ontneming van rechten worden genomen. Voordat een besluit tot ontneming van rechten kan worden genomen, krijgt het instellingsbestuur eerst een waarschuwing onder bepaling van een termijn van ten minste drie maanden, waarbinnen aan die waarschuwing gevolg moet zijn gegeven en waarin desgewenst overleg kan plaatsvinden²⁹. Tegen besluiten ten aanzien van zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen staat bezwaar en beroep open zodat het uiteindelijk aan de rechter is om hierover te oordelen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is het voorstel van wet aan te passen aan de door haar beoogde bedoeling, aangezien in de toelichting gesproken wordt over het oproepen tot discriminatie, terwijl het voorstel van wet spreekt over discriminatoire uitlatingen.

Het klopt dat in de wettekst wordt gesproken van discriminatoire gedragingen en uitingen en dat in de toelichting ook het oproepen tot discriminatie wordt genoemd. De wettekst maakt duidelijk dat als een instellingen discriminatoire gedragingen of uitlatingen doet (rechtstreeks of door middel van iemand die de instelling formeel of informeel vertegenwoordigt), deze instelling haar plicht om maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te bevorderen niet is nagekomen. Een oproep

²⁹ Op grond van artikel 6.10, vierde lid, WHW.

tot discriminatie acht de regering een duidelijk voorbeeld van een discriminatoire uiting, maar dat is niet het enige voorbeeld. Alle gevallen waarin sprake is van verboden onderscheid op grond van de Awgb (of een van de andere gelijkebehandelingswetten) of van overtreding van een discriminatieverbod, zoals opgenomen in andere wetten, vallen hier in elk geval ook onder. De regering acht het dan ook niet wenselijk om in de wetstekst «discriminatoire gedragingen en uitingen» te vervangen door «het oproepen tot discriminatie» aangezien de reikwijdte van de voorgestelde bepaling daardoor te zeer zou worden beperkt. De regering acht het van groot belang dat juist vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen (instellingen met een publieke taak) zich onthouden van discriminatoire gedragingen en uitlatingen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering een nadere duiding kan geven van het onderscheid tussen formele en informele vertegenwoordiging in hoeverre met informele vertegenwoordiging wordt bedoeld op uitingen of gedragingen die bestuurders of werknemers van en instellingen in de privésfeer doen. Ten tweede vragen zij hoe te rijmen valt dat volgens het voorstel ook allerlei gedragingen en opvattingen in de privésfeer aan de instelling lijken te worden toegerekend, terwijl in de sfeer van de gelijke behandeling juist de ontwikkeling geconstateerd kon worden dat gedragingen en uitingen van personeel voor instellingen steeds minder aanleiding konden vormen om maatregelen tegen dat personeel te treffen.

Het onderscheid tussen formele vertegenwoordiging (hetgeen blijkt uit de statuten en de inschrijving bij de Kamer van Koophandel) en informele vertegenwoordiging is in dit kader minder van belang aangezien het gaat om alle uitlatingen van personen die de instelling de facto vertegenwoordigen en die in het maatschappelijk verkeer als vertegenwoordigers van de instelling worden gezien. Het maakt daarbij niet uit op welke manier of via welk kanaal de discriminatoire gedragingen of uitlatingen zijn gedaan aangezien die uitspraken of gedragingen niet automatisch voor rekening van de instelling komen. De instelling heeft immers eerst nog de gelegenheid om daar publiekelijk afstand van te nemen. Pas als het instellingsbestuur weigert dit te doen en het kennelijk gaat om gedragingen of uitlatingen die de instelling niet verwerpt, of zelfs onderschrijft, worden stappen ondernomen tegen de instelling. Overigens zullen uitingen of gedragingen die in de privésfeer zijn gedaan, doorgaans niet naar buiten komen en indien dat wel zou gebeuren, zal uit de context vaak duidelijk zijn dat het geen standpunt van de instelling betreft. Naar aanleiding van de attendering op de ontwikkeling dat gedragingen en uitingen van personeel steeds minder aanleiding vormen om maatregelen tegen dat personeel te treffen, antwoordt de regering dat de voorgestelde regels niet een maatregel tegen personeelsleden betreft, maar tegen de instelling.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe zij zich de door haar bedoelde ruimte om buiten het wettelijke bestel van hoger onderwijs het onderwijs te geven en graden te verlenen voorstelt. Zij vragen of de regering toch beoogt aan dergelijke instellingen het recht te bieden om de naam hogeschool of universiteit te voeren en zo niet, hoe deze opstelling zich verhoudt tot de bewering dat hoger onderwijs gegeven kan worden buiten het bestel.

Op grond van de vrijheid van onderwijs kan elke persoon of rechtspersoon in Nederland onderwijs verzorgen. Zo komt het nu al voor dat instellingen – zowel binnen als buiten ons bestel – hoger onderwijs aanbieden dat niet is gebaseerd op accreditatie door de NVAO, maar door een buitenlandse accreditatieorganisatie. Door de voorgestelde maatregelen blijft dit mogelijk, maar dient in dat geval wel kenbaar worden gemaakt op grond van welke accreditatie de opleiding wordt verzorgd en

graden worden verleend en in welk land de accreditatie-organisatie is gevestigd. Indien wordt voldaan aan deze voorwaarde is voor studenten duidelijk dat het geen WHW-opleiding betreft en kunnen zij vervolgens zelf de status van de opleiding nagaan. Het doel – tegengaan van misleiding – wordt daarmee in voldoende mate bereikt.

In reactie op de vraag of dergelijke instellingen het recht wordt geboden om de naam universiteit of hogeschool te noemen merkt de regering het volgende op. In het wetsvoorstel zijn voor het mogen voeren van de naam universiteit of hogeschool andere regels opgenomen, die niet in relatie staan tot het onderscheid tussen onderwijs dat is gebaseerd op accreditatie door een buitenlandse accreditatieorganisatie en onderwijs dat is geaccrediteerd door de NVAO.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het door de regering gebezigde onderscheid tussen erkenning en niet-erkenning zich verhoudt tot het centrale onderscheid in artikel 23 van de Grondwet tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs, waarbij het niet-bekostigde onderwijs vrijheid heeft behoudens zo terughoudend mogelijke beperkingen. Zij vragen of de regering een vergelijking wil maken tussen het samenstel van de door haar aangegeven opties van toegestaan niet-erkend onderwijs, erkend onderwijs en bekostigd onderwijs enerzijds en de regelgeving inzake het particulier onderwijs anderzijds.

De regering interpreteert deze vraag als vervolg op de voorafgaande vraag en meer in het bijzonder als een verzoek om uitleg over het schema inzake het verlenen van graden. Op pagina 13 van de memorie van toelichting is ter verduidelijking van de regulering rond het verlenen van graden een schema opgenomen waarin bij niet-WHW-graden onderscheid wordt gemaakt tussen graden die worden verleend op grond van buitenlandse accreditatie en graden die nergens op zijn gebaseerd, dus zonder erkenning door een buitenlandse accreditatieorganisatie. In beide gevallen betreft het onderwijs en graadverlening die niet vallen onder de WHW. De termen «erkend» en «niet-erkend» zijn hier dus alleen gebruikt om onderscheid te maken tussen hoger onderwijs dat wel of niet is geaccrediteerd door een buitenlandse accreditatie-organisatie en als zodanig is erkend door de overheid in het desbetreffende land.

Niet-bekostigd onderwijs dat wordt gegeven op grond van een van onze onderwijswetten, valt dus niet onder het in voornoemde zin gemaakte onderscheid in het gebruik van de termen «erkend» en «niet-erkend». Dit is niet hetzelfde onderscheid als het onderscheid gemaakt in artikel 23 Gw tussen bekostigd en niet-bekostigd. Voor onderwijs dat niet onder de WHW valt, wordt overigens – teneinde misleiding met graden tegen te gaan – uitsluitend geregeld dat niet-WHW-graden alleen mogen worden verleend of in het vooruitzicht gesteld indien ze zijn gebaseerd op een buitenlandse accreditatieregeling en zowel bij het aantrekken van studenten als bij de graadverlening kenbaar is gemaakt tot welke graad de opleiding leidt en op grond van welke buitenlandse regeling de graad wordt verleend.

3. Sancties

De leden van de VVD-fractie vragen de regering wat de ultieme consequentie zal zijn voor instellingen die ten onrechte de naam universiteit of hogeschool gebruiken, aangezien in het wetsvoorstel een aantal sancties worden voorgesteld.

Om de naleving van de in dit wetsvoorstel voorgestelde regels ten aanzien van het gebruik van de naam universiteit of hogeschool af te kunnen dwingen, is de bestuurlijke boete als handhavingsmiddel opgenomen. Bij het bepalen van het maximum van deze boete is aangesloten bij de zesde (hoogste) categorie van strafrechtelijke boetes (artikel 23, vierde lid, WvSr), of indien dat meer is, ten hoogste 10% van

de omzet van de organisatie, onderscheidenlijk, indien de overtreding door een ondernemersvereniging is begaan, van de gezamenlijke omzet van de ondernemingen die van de vereniging deel uitmaken, in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking waarin de bestuurlijke boete wordt opgelegd.

Voor het instrument van de bestuurlijke boete is onder andere gekozen omdat daarmee met één maat kan worden gemeten bij alle organisaties die zich in strijd met de regels universiteit of hogeschool noemen, ongeacht of het een bekostigde instelling betreft of een rpho of een instelling die geen onderwijs geeft op grond van de WHW.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven of deelnemers aan instellingen die ten onrechte een bepaalde naam voeren of graden verlenen ook een schadevergoeding kunnen eisen en of deze wetswijziging invloed heeft op het gemak waarmee de schadevergoeding geëist en toegekend kan worden.

De regering acht het van groot belang dat over het gebruik van de naam universiteit en hogeschool normen worden vastgelegd. Hiermee zal het voor studenten gemakkelijker worden een instelling die voor misleiding heeft gezorgd als gevolg van het ten onrechte gebruiken van bijvoorbeeld de naam universiteit of het ten onrechte in het vooruitzicht stellen van een bepaalde graad, aan te spreken en schadevergoeding te eisen. De in de wet opgenomen normen zijn nadrukkelijk bedoeld om het mogelijk te maken dat studenten zich goed kunnen oriënteren, waarbij de verantwoordelijkheid ligt bij de student om zich hierover goed te laten informeren. Maar als de instelling de student misleidt door het ten onrechte voeren van een naam of door ten onrechte bepaalde graden in het vooruitzicht te stellen, kan de student een civiele procedure tegen de betreffende instelling starten. Door de nieuwe normen zal het gemakkelijk worden voor gedupeerde studenten om op die manier hun recht te halen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom deze verhoging van de laagste naar de hoogste categorie noodzakelijk is. De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting waarom, met dit wetsvoorstel niet gekozen wordt voor een strafrechtelijke route, maar wordt vastgehouden aan de route van het bestuursrecht. Zij vragen of de aard van de overtreding niet eerder bij het strafrecht, dan bij het bestuursrecht. Deelt de regering de mening van deze leden dat van het strafrecht ook een meer preventievere werking zou kunnen uitgaan dan van het bestuursrecht?

In de nu geldende wetgeving is ten aanzien van het ten onrechte verlenen van WHW-graden een sanctiemogelijkheid opgenomen. Hiervoor is aangesloten bij de laagste boetecategorie, te weten maximaal € 405,-. De regering is van oordeel dat om het overtreden van deze norm door een organisatie effectief te kunnen tegengaan, ook de sanctie die op het overtreden staat effectief moet zijn. Dat is het met de huidige sanctie niet. Ook is het van belang dat er een serieuze «stok achter de deur is» die ook daadwerkelijk kan worden gebruikt als dat nodig zou zijn. Indien er een aanzienlijke boete kan worden opgelegd, zal dit er toe leiden dat organisaties eerder zullen afzien van misleidende acties. Bij de keuze voor het instrument van de bestuurlijke boete is aangesloten bij de Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel³⁰. In overeenstemming daarmee is in dit wetsvoorstel, gelet op het mogelijke financiële voordeel dat met het ten onrechte verlenen van graden is te behalen, gekozen voor maximaal de hoogste categorie van de strafrechtelijke boetes. Bij het opleggen van een boete zal altijd de proportionaliteit in acht worden genomen, waardoor wordt gewaarborgd dat met alle

³⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 700, nr. 69.

omstandigheden rekening wordt gehouden en waardoor voor een relatief lichte overtreding geen hoge boete kan worden opgelegd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nadere toelichting op de hoogte van het maximum van de bestuurlijke boete en vragen waarom het noodzakelijk is om voor een afschrikwekkende werking het boetemaximum van 810.000 euro in te voeren.

Overeenkomstig het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie ligt de reden van het invoeren van dit boetemaximum bij de huidige in de wet opgenomen sanctiemogelijkheid. Ten aanzien van het ten onrechte verlenen van graden is in de nu geldende wetgeving een sanctiemogelijkheid opgenomen, waarvoor is aangesloten bij de laagste boetecategorie, te weten maximaal € 405,-. De regering is van oordeel dat om het overtreden van deze norm door een organisatie effectief te kunnen tegengaan, ook de sanctie die op het overtreden staat effectief moet zijn. Dat is het met de huidige sanctie niet. Daarbij is van belang dat hiermee grote financiële belangen kunnen zijn gemoeid, aangezien aanzienlijke bedragen kunnen worden verdiend met het aantrekken van studenten door misleidende informatie. Het is van belang dat er een serieuze «stok achter de deur is» die ook daadwerkelijk kan worden gebruikt als dat nodig zou zijn. Indien er een aanzienlijke boete kan worden opgelegd, zal dit er toe leiden dat organisaties zullen afzien van misleidende acties. Bij de keuze voor het instrument van de bestuurlijke boete is aangesloten bij de Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel³¹, hetgeen, gelet op het mogelijke financiële voordeel dat met het ten onrechte verlenen van graden is te behalen, leidde tot aansluiting bij de hoogste categorie van de strafrechtelijke boetes. Uiteraard geldt bij het opleggen van een boete altijd de proportionaliteitseis, waardoor gewaarborgd wordt dat met alle omstandigheden rekening wordt gehouden en waardoor voor een relatief lichte overtreding geen hoge boete kan worden opgelegd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering waarom bijvoorbeeld een boete van maximaal de vijfde categorie niet afschrikwekkend genoeg is.

Gelet op het belang dat is gemoeid met het tegengaan van misleiding, acht de regering de mogelijkheid om een boete op te leggen van de zesde (hoogste) categorie, noodzakelijk. Bij het opleggen van een boete wordt de proportionaliteit in acht genomen, waardoor wordt gewaarborgd dat met alle omstandigheden rekening wordt gehouden. Daardoor kan voor een relatief lichte overtreding geen hoge boete worden opgelegd. Wanneer een boete van de vijfde categorie als maximum zou worden gesteld, zou geen proportionele boete kunnen worden opgelegd wanneer in de omstandigheden van het specifieke geval een boete van de zesde categorie redelijk en proportioneel zou zijn. Dit gezien de mogelijkheid dat organisaties met misleidende acties een veelvoud van dit bedrag kunnen verdienen.

3.1 Sanctie voor organisaties die ten onrechte de naam universiteit of hogeschool voeren of graden verlenen

3.1.1 Huidige sanctie

De leden van de D66-fractie lezen dat de huidige boete te weinig afschrikwekkend zou zijn voor organisaties en of met voorbeelden nader kan worden toegelicht waaruit zou blijken dat de huidige boete te weinig afschrikwekkend zou zijn.

³¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700, nr. 69.

Zoals hiervoor op soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie en de leden van de fractie van de ChristenUnie is geantwoord, kunnen organisaties met hun misleidende praktijken een veelvoud verdienen van de bedragen die thans gelden als maximale boete. Voor een dergelijke organisatie heeft het huidige boetemaximum van € 405,- dan ook weinig afschrikwekkende werking.

3.1.2 Keuze bestuurlijke boete

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom de bestuurlijke boete «het meeste geschikte en meest effectieve handhavingsmiddel» is en waaruit dit zou blijken.

Gezien de in ernst en aard uiteenlopende overtredingen is, om de naleving van de voorgestelde regels effectief te kunnen afdwingen bij organisaties die onderwijs aanbieden of graden verlenen, in dit wetsvoorstel gekozen voor de bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete is een voldoende afschrikwekkend middel voor het tegengaan van misleiding. Ook de doelmatigheid is een belangrijke reden voor de keuze van de bestuursrechtelijke boete. Als handhavende instantie wordt gedacht aan de inspectie, die namens de Minister het toezicht uitvoert. Aangezien de inspectie is belast met het bevorderen van de kwaliteit van het stelsel van het onderwijs, beschikt zij over de benodigde specialistische kennis om snel en slagvaardig op te treden. De rechtsbescherming voor de organisatie aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd, is voldoende gewaarborgd door de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete.

De keuze voor de strafbeschikking ligt niet voor de hand aangezien dat middel vooral geschikt is bij veel voorkomende gevallen, terwijl het hier naar verwachting om een beperkt aantal overtredingen per jaar zal gaan. Verder speelt een rol dat bij het toezicht op de naleving van de nieuwe normen, geen behoefte is aan opsporingsbevoegdheden. Er is tevens niet gekozen voor een strafrechtelijke boete, omdat het inzetten van het strafrecht ultimum remedium dient te zijn. Verder zou dit handhavingsmiddel zorgen voor criminalisering van onderwijsaanbieders, hetgeen onwenselijk wordt geacht. Er is geen behoefte aan criminalisering noch aan leedtoevoeging door registratie van justitiële gegevens. De bestuurlijke boete is een voldoende afschrikwekkend middel voor het tegengaan van misleiding.

Voor een reparatoire sanctie als «last onder dwangsom» is niet gekozen, omdat dit geen effectief middel is om misleiding te bestrijden. Met een reparatoire sanctie is het mogelijk dat een organisatie voor korte tijd ophoudt met het overtreden van de normen, maar omdat de sanctie vervalt als het misleidende gedrag wordt gestopt, kan de organisatie daarna weer terugvallen in zijn normoverschrijdend gedrag.

Voorts geldt dat met de bestuurlijke boete één sanctiestelsel geldt voor alle aanbieders van hoger onderwijs in Nederland, zowel binnen ons bestel (bekostigd en niet-bekostigd) als buiten ons bestel. Dit bevordert de eenduidigheid en de rechtszekerheid. Deze keuze sluit aan bij de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel, zoals opgenomen in de kabinetsnota die de toenmalige Minister van Justitie op 31 oktober 2008 aan de Eerste Kamer heeft verzonden en doet recht aan de overwegingen van de Raad van State over de keuze van sanctiestelsels in het kader van zijn advisering over wetsvoorstellen.

4. Overig

De leden van de PvdA-fractie achten de positie van de lector van groot belang voor het praktijkgericht onderzoek binnen het hoger beroepsonderwijs maar wijzen erop dat volgens vertegenwoordigers vanuit het hbo de rol en de functie van lector daardoor onduidelijk kan worden en voor

verwarring kan zorgen. De leden vragen hoe de regering deze opvatting beoordeelt met betrekking tot de positie van lectoren en of de regering heeft overwogen om een onderwijsfunctie zoals die van de lector vast te leggen en te verduidelijken binnen de WHW. Zij vragen of de regering kan aangeven in hoeverre zij dit overwogen heeft en hier meerwaarde in ziet. Tot slot vragen de leden hoe de regering de rol beoordeelt die lectoren hebben zowel in het mbo als in het hbo en de eventuele onduidelijkheid die dit volgens hbo-instellingen met zich mee kan brengen.

De regering is van mening dat het goed is als mbo-scholen zich samen met het bedrijfsleven meer gaan toeleggen op hun bijdrage aan regionale innovatie en hun rol als kennispartner versterken. Een manier voor het mbo om zich op dit gebied te profileren is de ontwikkeling van lectoraten in het mbo, aldus de Minister van OCW in haar brief aan de leden van uw Kamer van 14 september 2015 (Kamerstukken II, 2015/16, 31 524, nr. 272). In het mbo heten lectoren als regel practoren. Daarnaast zijn er voorbeelden van lectoren die in het mbo toegepast onderzoek verrichten. Dat doen zij uit hoofde van hun functie van lector bij een hogeschool. Binnen de Vereniging Hogescholen is door het toenmalige Forum voor Praktijkgericht Onderzoek in de periode 2007–2011 een profiel van de lector opgesteld. Dit betreft een handreiking waarmee elke instelling richting kan geven aan het formuleren van kwaliteitseisen voor de eigen lector, vanuit de in het profiel beschreven algemene kwaliteitseisen. Deze beschrijving biedt een duidelijk beeld van de taakopdracht van de lector en zijn positie binnen hogescholen. Dit profiel wordt nu binnen de Vereniging Hogescholen geëvalueerd. Blijkens de cao-hbo wordt de functie van lector ook op zijn eigen merites gewaardeerd met eigen salarisschalen. Met deze functiebeschrijving- en waardering bestaat een transparant beeld van de functie van lector, waarmee de lector zich kan onderscheiden van de practor in het mbo. De regering ziet daarom geen directe aanleiding om de functie van lector ook nog in de WHW vast te leggen en te verduidelijken.

De leden van de CDA-fractie vragen of naast het vastleggen van rechten en plichten ten aanzien van het voeren van diverse titels, er ook een noodzaak is om de titel van lector in de wet vast te leggen. Zij vragen of dit niet noodzakelijk is vanuit het oogpunt van kwaliteitsborging en transparantie van het hoger onderwijsbestel en om verwarring ten aanzien van de rol en functie van de lector te voorkomen. Ook vragen deze leden of de regering het met hen eens is dat een wettelijke regeling zinvol is en zo ja, of de regering voornemens is om hiervoor alsnog voorstellen te doen.

Voor het antwoord op deze vragen zij verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de positie van de lector en de kwaliteitseisen die op grond van en in aanvulling op het profiel van de lector worden gesteld.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker