

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. 5 Herdruk¹

Verslag
Vastgesteld 31 maart 2016

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

Inhoudsopgave

Algemeen

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

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hier een aantal vragen over.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse en waardering kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel ter bescherming van namen en graden in het hoger onderwijs en

¹ I.v.m. een tekstuele correctie

het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rechtspersonen hoger onderwijs.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot 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. De leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen over de nut en noodzaak van dit wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel ter bescherming namen en graden hoger onderwijs. Zij stellen enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de waarde en de kracht van een diploma of graad nooit ter discussie mag komen te staan. Vertrouwen in de kwaliteit en de waarde van het genoten onderwijs moet goed geborgd worden. Indien er situaties bestaan die er toe bijdragen dat het vertrouwen in een diploma of een graad geschaad kan worden, dan zijn de leden er voorstander van om de goede reputatie en dat vertrouwen te borgen. De leden hebben in de voorbije jaren een toenemend en soms willekeurig gebruik van namen als 'universiteit' en 'hogeschool' waargenomen, ook in situaties waarbij betwijfeld kan worden of waar zelfs vaststaat dat de betreffende onderwijsinstellingen met deze namen de lading niet dekken. De leden kunnen zich dan ook vinden in regels om hierin duidelijkheid te creëren voor studenten, instellingen en werkgevers en de goede naam van ons hoger onderwijs te beschermen. De leden hebben nog wel enkele vragen bij het voorliggende wetsvoorstel

De leden hebben de vraag of er voorbeelden bestaan van misbruik van namen en titels die zich nu voordoen en die niet kunnen worden aangepakt. Kan de regering voorbeelden geven van situaties waarin zij actief kan ingrijpen bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de doelstelling om de namen en graden in het hoger onderwijs beter te beschermen en hebben daar in het verleden ook meermalen aandacht voor gevraagd. Onder andere door de met algemene stemmen aangenomen motie van Jan Jacob van Dijk², waarin werd geconstateerd dat het gebruik van namen als 'universiteit', 'uiversity' en 'niversity of applied science' onder de huidige wet- en regelgeving tot verwarring en misleiding kan leiden. Met deze motie werd gevraagd te verkennen in hoeverre het mogelijk is om het gebruik van deze termen voor te behouden aan instellingen die door de NVAO³ of daaraan gelijkstaande accreditatieorganisaties geaccrediteerde opleidingen aanbieden. Deze leden hebben nog wel enkele vragen over de uitwerking van de maatregelen die in dit wetsvoorstel worden genomen. De leden vragen de regering aan te geven hoe vaak het voorkomt dat er misbruik wordt gemaakt van de namen en graden in het hoger onderwijs. Wat waren de gevolgen tot nu toe voor de betrokken instellingen én studenten? De Raad van State laat zich kritisch uit over extra beschermende

² Kamerstuknummer 31 821, nr. 41

³ NVAO: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie

maatregelen in dit wetsvoorstel ten aanzien van de bescherming van de namen en graden vanwege het bestaan van het Croho⁴. De leden vragen de regering nader toe te lichten in hoeverre van studenten verwacht mag worden dat zij op de hoogte zijn van het bestaan van dit Croho? Wordt op een transparante manier verwezen op websites van de rijksoverheid of aan haar gelieerde organisaties naar Croho? Kan de regering tevens nader toelichten of zij van mening is dat het checken van de juistheid van het voeren van een naam of graad een taak is van de student of van de toezichthoudende instanties? Kan de regering aangeven welke maatregelen in internationaal verband worden genomen om misleiding door de zogenaamde ‘diploma mills’ tegen te gaan, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie merken op dat de Raad van State zeer kritisch is over dit wetsvoorstel. Kan de regering aangeven welke aanpassingen zij heeft gedaan heeft naar aanleiding van het advies, zo vragen deze leden. De leden constateren dat de Raad van State wijst op het feit 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. Kan de regering nader ingaan op dit argument van de Raad van State? De leden lezen voorts dat de onderwijsinspectie met enige regelmaat stuit op nieuwe gevallen van misleidend gebruik van keurmerken door aanbieders van hoger onderwijs en onvoldoende middelen heeft om dit effectief aan te pakken. Kan de regering een overzicht geven van de gevallen waarin dit is voorgekomen? Hoe vaak komt dit probleem voor, zo willen de leden weten. In hoeveel van die gevallen ging het puur om misleiding omtrent de naam (universiteit of hogeschool of anderszins), zo vragen zij tot slot.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom nieuwe regels om de namen ‘universiteit’ en ‘hogeschool’ te beschermen nodig zijn. Ligt de aard van de misleiding vooral in de naamgeving, of eerder in misleiding bij de communicatie en voorlichting? Als misleiding bij communicatie en voorlichting het probleem is, is deze wetgeving dan wel afdoende? Waarom kan de onderwijsinspectie op dit moment niet ingrijpen bij misleidende communicatie, zo willen deze leden weten.

De leden van de SGP-fractie benadrukken dat inbreuken op fundamentele vrijheden bijzondere terughoudendheid en zorgvuldigheid vereisen. Zij kunnen zich wel degelijk voorstellen dat de regering behoefte heeft aan het stellen van beperkingen aan instellingen die zich in gedragingen en uitlatingen keren tegen het rechtsstatelijk systeem. Deze leden zijn echter bezorgd over het feit dat het voorstel hieraan vrijwel volledig voorbij lijkt te schieten en een verdergaande, eenzijdige regeling bevat die bovendien tot rechtsonzekerheid kan leiden. Ten aanzien van het beschermen van namen in het hoger onderwijs hebben deze leden de indruk dat, naast de verwarring die 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.

De leden vragen de regering zoveel mogelijk inzicht te geven en openheid te betrachten inzake de gestelde problematiek. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk hoeveel meldingen van problemen de inspectie de afgelopen jaren heeft ontvangen en wat de aard van die meldingen is. Ook zouden zij de regering willen vragen het rapport van ResearchNed naar de Kamer te sturen. De leden vragen of van aankomende studenten niet ten minste verwacht mag worden 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 geacht mogen worden

⁴ Croho: Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs

eventuele schade middels een civiele procedure wegens wanprestatie, onrechtmatige daad of bedrog te verhalen. Deze leden vragen hoe groot de regering de kans inschat 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. De leden van deze fractie vragen voorts of de regering 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. De leden constateren 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. Deze leden vragen allereerst een meer inhoudelijke duiding te geven waarom die stelsels met Nederland dermate vergelijkbaar zijn dat toepassing voor de hand ligt. Vervolgens vragen zij waarom de regering niet heeft besloten te kiezen voor minder vergaande opties die in andere landen toegepast worden. Tot slot vragen zij waarom de regering ter onderbouwing verwijst naar een rapport dat tot stand gekomen is naar aanleiding van een onderzoeksvraag waarin landen zonder een stelsel van wettelijke bescherming niet voor lijken te komen. Zou het niet evenwichtiger zijn ook de vele landen in kaart te brengen die met Nederland vergelijkbaar zijn en die geen stelsel van wettelijke bescherming kennen, zo vragen zij.

2. Hoofdpijnen wetsvoorstel

2.1 Het voeren van de naam universiteit of hogeschool

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader de nut en noodzaak van de bescherming van namen toe te lichten. Hoeveel verschillende instellingen zullen gebruik maken van de beschermde naam universiteit of hogeschool? Hoeveel instellingen verwacht de regering te voorkomen die zich straks ten onrechte zouden uitgeven voor universiteit of hogeschool? Waarop baseert de regering dit? Kan de regering concrete voorbeelden noemen van instellingen die zich onder de nieuwe regels niet meer mogen presenteren als universiteit of hogeschool? Het wetsvoorstel creëert de mogelijkheid voor hogescholen met een bepaald beroepsprofiel in het Engels de woorden “of applied science” het vakgebied te mogen vermelden voor de opleidingen die zij aanbieden. Bestaat deze mogelijkheid ook voor hogescholen met een breed profiel die een domein of faculteit binnen hun instelling willen aanduiden? Graag ontvangen deze leden een toelichting. Wie beoordeelt of er sprake is van een bepaald beroepsprofiel? Hoe wordt dit vastgesteld, zo willen de leden weten. De regering stelt dat ‘university of applied science’ de meest gangbare vertaling is in het buitenland voor het woord hogeschool in het Engels. Waarop baseert de regering deze stellingname? Voor welke landen geldt dit? Zijn er ook landen waar een binair-stelsel is, die een andere term hanteren? Graag verkrijgen de leden een toelichting. De regering is voornemens de namen ook in het Engels en andere talen te beschermen. Kan de regering nader toelichten wat de noodzaak daarvan is? Weegt dit op tegen de beperkingen die dit heeft voor de internationale topinstellingen die buiten de WHW vallen, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

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. Hoe schat de regering de concurrentiepositie van deze onderwijsinstellingen in als zij de term ‘university’ niet meer mogen gebruiken? Hoe beoordeelt zij de kritiek 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? Zijn er constructies denkbaar 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, zo vragen zij.

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 het Engels toe te staan zich 'university of applied science' te noemen. Deze leden vragen de regering nader toe te lichten hoe gebruikelijk deze term is in internationaal opzicht en 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? Bestaat hiermee niet de kans dat deze term onbedoeld misleidend is voor buitenlandse studenten die niet bekend zijn met ons binaire systeem? De leden vragen de regering tevens 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. De leden kunnen zich vinden in het nemen van nadere maatregelen om het doen van discriminatoire uittalingen door instelling beter tegen te gaan. Gezien de recente voorbeelden in de praktijk, is het nuttig en noodzakelijk dat de regering meer instrumenten in handen krijgt om op dit vlak te handelen, ook als de onderwijskwaliteit niet in het geding is. De leden lezen in de memorie van toelichting dat de regering ervoor kiest om aan discriminatoire handelingen of uitingen van personen die geacht worden namens een instelling te handelen of te spreken, geen consequenties worden verbonden indien de instelling voldoende afstand hiervan neemt of treffende maatregelen neemt. Kan de regering nader toelichten wanneer hiervan sprake is, zo vragen zij.

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

2.1.1 Nevenvestigingen van buitenlandse instellingen

De leden van de VVD-fractie merken op dat ten aanzien van nevenvestigingen van instellingen uit landen buiten de EER⁵ geldt dat zij aanspraak maken op een uitzondering als zij behoren tot de wereldtop. Kan de regering nader ingaan op de criteria, er worden "ranking lists" genoemd, aan welke lijsten wordt dan gedacht? Op welke termijn kan deze ministeriële regeling verwacht worden, zo vragen de leden. Daarnaast vragen zij hoe MOOC's⁶ zich verhouden tot de voorgestelde wetgeving. Mogen MOOC's zich ook als universiteit of hogeschool presenteren als de cursus online wordt aangeboden? In hoeverre is in dit wetsvoorstel rekening gehouden met de toename van het belang van online onderwijs waarbij de vestigingslocatie geen tot haast geen rol speelt, zo vragen deze leden.

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. Voorts wordt een uitzondering gemaakt voor instellingen van buiten de EER die tot de wereldtop behoren. Kan de regering nader toelichten waarom gekozen is voor de classificering 'wereldtop'? Wat is volgens de regering de definitie van wereldtop? Ziet de regering ook de nadelen van het gebruik van deze classificering? Waarom is niet gekozen voor een breder begrip dan 'wereldtop', zo willen deze leden weten.

⁵ EER: Europese Economische Ruimte

⁶ MOOC's: Massive Open Online Courses

2.1.2 Uitzonderingen voor het gebruik van de naam universiteit of hogeschool

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader uit te zetten waar zij op baseert dat de termen “volksuniversiteit” en “volkshogescholen” reeds lang ingeburgerde namen zijn. Dienen deze instellingen niet juist extra duidelijk te maken, na invoering van dit wetsvoorstel, richting (potentiele) deelnemers dat zij geen hogeschool of universiteit zijn in de zin van de wet, zo vragen de leden. Daarnaast vragen zij of in voldoende mate rekening wordt gehouden met uitzonderingsgevallen. Zo valt de Johan Cruyff University onder de Hogeschool van Amsterdam. Hoe mag deze opleiding zich straks nog noemen, zo willen de leden weten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een nadere toelichting op de uitzonderingen voor het gebruik van de naam universiteit of hogeschool. Zo worden instellingen genoemd die een reeds lang ingeburgerde benaming voeren en daarom een specifieke uitzondering krijgen. Geldt deze uitzondering ook voor de Evangelische Hogeschool, die bijna 40 jaar bestaat en een maatschappelijk gevestigd instituut is? Bent u met de leden van mening dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat de instelling misbruik maakt van de naamgeving, dat de instelling 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, zo vragen deze leden.

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. Immers, het criterium op basis waarvan vrijstelling wordt verleend wordt in het specifieke geval van de volksuniversiteiten weer doorbroken. Deze leden vragen allereerst 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. Het feit dat het kort gezegd om een ingeburgerde benaming gaat, lijkt niet bijzonder draagkrachtig ter onderbouwing van de uitzondering. Voorts vragen zij 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. Ten derde vragen deze leden 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. Overigens vragen zij in dit verband nog waarom de regering in de toelichting de voorwaarden beschrijft dat studenten zich niet kunnen inschrijven, terwijl dat niet in het voorstel van wet tot uitdrukking lijkt te worden gebracht.

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. Gaat de regering aanbieders van niet-Whw-graden met buitenlandse accreditaties actief wijzen op deze verplichting? Graag verkrijgen deze leden een toelichting. Welke eisen stelt de regering specifiek aan de buitenlandse accreditatie van de niet-EER-landen? Speelt hierbij ook een rol of deze onderwijsinstellingen tot de wereldtop behoren, zo willen de leden weten.

2.3 Bevorderen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rpho's

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd dat er uitvoering wordt gegeven aan de motie Duisenberg/Jasper van Dijk⁷. Het voorliggende voorstel geeft daar een concretere en bredere invulling aan. De leden hebben nog een aantal vragen over de uitwerking van de motie in dit wetsvoorstel. Zo willen de leden weten welke personen in de (dagelijkse) praktijk de instelling vertegenwoordigen waarover wordt gesproken in het wetsvoorstel. Daarnaast vragen de leden of het uitmaakt wanneer instellingsbestuurders die discriminatoire uitingen doen, dit op persoonlijke titel doen of via kanalen die niet gefaciliteerd zijn door de instelling. Of, zo vragen de leden vervolgens, via kanalen of media die zich Nederland bevinden. Voorts vragen de leden of de regering of het ingrijpen zich beperkt tot het instellingsbestuur. En zo ja, waarom? Kan op grond van dit wetsvoorstel of op andere wijze ook afgedwongen worden dat het instellingsbestuur passende maatregelen neemt tegen decanen of anderen aan een instelling verbonden personen die discriminatoire uitingen doen? Daarnaast vragen de leden of de regering nader kan beschrijven wanneer de uitlatingen de grens overschrijden? De leden vernemen graag welk kader hiervoor wordt gehanteerd.

De leden van de PvdA-fractie wijzen er op dat dit wetsvoorstel de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef bij rpho's⁸ beoogt vast te leggen. De leden zien ook de noodzaak in tot het hebben of creëren van mogelijkheden om onderwijsinstellingen of bestuurders, als vertegenwoordigers van deze instellingen, discriminerende, ongrondwettelijke en mogelijk haatzaaiende uitspraken doen richting specifieke bevolkingsgroepen. De verankering van de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door onderwijsinstellingen is een manier waarop hier vorm aan gegeven kan worden. De leden hebben nog wel enkele vragen bij de wijze waarop dit nu in de wet wordt opgenomen. Zo vragen de leden zich in de kern af waar de huidige juridische mogelijkheden nu onvoldoende zijn volgens de regering om onder andere discriminatoire uitingen aan te pakken. Wat voegt deze maatregel volgens de regering toe bovenop bestaande regelgeving om op te kunnen treden tegen discriminerende uitingen door een onderwijsbestuurder of –instelling? De leden stellen verder de vraag hoe er omgegaan kan worden met instellingen die niet gevoelig blijken te zijn voor bekostigingssancties of instellingen die niet-bekostigd zijn. Heeft de regering ook andere sanctiemaatregelen overwogen om instellingen die het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef bij studenten ondermijnen te dwingen tot het naleven van de onderhavige wetgeving? Heeft de regering bijvoorbeeld ook maatregelen met betrekking tot het intrekken van accreditatie overwogen?

De leden vinden verder een correcte borging van het te bevorderen principe van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van belang, waarbij de ruimte bepaald wordt door onder meer de vrijheid van meningsuiting en de academische vrijheid.

Zo stelt de regering dat er pas sprake is van een onmiskenbare verzaking van de opdracht zoals geformuleerd in art. 1.3 wanneer een instellingsbestuur of een vertegenwoordiger daarvan discriminatoire uitspraken doet. Hierbij stellen de leden vast dat het begrip discriminatoir ook aan discussie onderhevig kan zijn. In hoeverre acht de regering het mogelijk om met de bepaling uit het wetsvoorstel in bepaalde gevallen daadkrachtig in te kunnen grijpen naar instellingen of bestuurders die discriminerende opmerkingen doen? De leden stellen de regering tot slot 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.

⁷ Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 124

⁸ Rpho's: rechtspersonen hoger onderwijs

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 beoordeling van uitingen van discriminatie overgelaten moeten worden aan de strafrechter. De leden 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. De regering schrijft dat er de afgelopen jaren enkele incidenten zijn geweest waaruit de noodzaak voor dit voorstel zou blijken. Kan de regering een overzicht geven van deze incidenten, zo vragen de leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hechten grote waarde aan de vrijheid van inrichting die instellingen op basis van de Grondwet hebben. Overheidsingrijpen is slechts gerechtvaardigd, wanneer dit noodzakelijk is om de deugdelijkheid van het onderwijs te garanderen. Hoe staat dit principe in verhouding tot de extra bevoegdheden van de minister om rechten aan een opleiding te ontnemen of bekostigingssancties te treffen? Zijn de sancties alleen van toepassing op 'discriminatoire gedragingen en uitingen' of ook breder? Hoe verhoudt volgens de regering 'maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef' zich tot de vrijheid van inrichting? Betreedt de regering met de term 'maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef' niet onnodig ver het terrein van de samenleving en van instellingen? De leden van de 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. Bovendien vragen zij de regering om te reageren 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.

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. Deze leden constateren dat de regering een enge invulling geeft aan het verzoek in de eerdergenoemde motie-Duisenberg/ Jasper van Dijk. Immers, terwijl de motie zich richt op rechtsstatelijkheid, beperkt de regering zich tot het discriminatieverbod. Daarmee lijkt de regering het discriminatieverbod als supergrondrecht te hanteren, in strijd met de bestendige opvatting van de regering dat geen hiërarchie tussen grondrechten bestaat. Zij vragen waarom de regering kiest voor deze eenzijdige en beperkte invulling, die – zoals de regering zelf erkent - zich slechts richt op één grondrecht in plaats van het rechtsstatelijk systeem als zodanig. Waarom richt de regering zich niet voornamelijk of minstens op gelijke voet op gedragingen en uitlatingen die zich keren tegen de democratische rechtsstaat, zo vragen zij. 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. Zij wijzen op oproepen die zich keren tegen het rechtsstatelijk stelsel en uitingen waaruit sympathie voor deelname aan de gewapende jihad spreekt. De leden 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. De leden lezen in het nader rapport dat de regering de verplichting inzake het

maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef baseert op het eerste lid van artikel 23 Grondwet en niet vormgeeft als deugdelijkheidseis ten behoeve van de kwaliteit op basis van het vijfde lid. Deze leden hebben echter de indruk dat de opvattingen van de regering tegenstrijdig zijn dan wel in een nog andere dan de genoemde richtingen wijzen. In de toelichting lezen zij namelijk dat het hier een beperking betreft in de vorm van het toezicht op basis van het tweede lid. Daarnaast wordt in het nader rapport ter onderbouwing van dit voorstel wel degelijk verwezen naar de borging van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Deze leden zouden graag een eenduidige keuze en opvatting van de regering ontvangen.

Uitgaande van het feit dat het voorstel gebaseerd zou zijn op het eerste lid van artikel 23 Grondwet vragen de leden 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. Hoe geeft zij zich rekenschap 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. Voorts vragen zij welke maatstaf volgens de regering zou gelden wanneer eisen ook op het eerste lid gebaseerd kunnen worden.

De leden van deze fractie hebben de indruk dat in de toelichting het onderscheid tussen de algemene en speciale deugdelijkheidseisen op basis van respectievelijk de leden twee en vijf van artikel 23 Grondwet vervaagt. Deze leden constateren dat het gezien de aanleiding voor het voorstel voor de hand zou liggen om de grondslag te kiezen in het tweede lid van artikel 23, aangezien de oorspronkelijke functie van het toezicht ter wering van met staatsbeginselen strijdig onderwijs in het geding is. Deze leden vragen allereerst hoe de regering de algemene grondslag voor het toezicht op basis van het tweede lid interpreteert. Vervolgens vragen deze leden 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. Deze leden vragen of de regering kan aangeven waarom zij bij het bekostigd onderwijs er niet voor heeft 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 leden constateren dat het voorstel tot rechtsonzekerheid leidt vanwege het feit dat de regering het bereik uitdrukkelijk uitstrekt tot buiten de kaders van het strafrecht en de Algemene wet gelijke behandeling. Door deze keuze is zelfs onduidelijk welke invulling precies gegeven moet worden aan het begrip discriminatie. Immers, wanneer de kaders van het strafrecht en de gelijke behandeling niet leidend zijn hoeft het begrip discriminatie niet per se ongerechtvaardigd onderscheid te betekenen en kan het taalkundig gezien ook beperkt zijn tot het maken van onderscheid. Zij vragen allereerst waarom de regering de voorgestelde redactie adequaat genoeg acht. Vervolgens vragen zij hoe het voorstel zelf waarborgt 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. Het komt deze leden voor dat de voorgestelde redactie wel degelijk een te vergaande inbreuk maakt op de klassieke vrijheden. Ten derde vragen deze leden in hoeverre de regering het ook denkbaar acht dat er buiten de sfeer van het strafrecht en de gelijke behandeling gedragingen zijn die als discriminatoir kunnen worden aangemerkt. Zo ja, kan de regering aangeven aan welke voorbeelden zij denkt.

Afgezien van de rechtsonzekerheid die het voorstel kan opleveren constateren de leden dat hoe dan ook een discrepantie bestaat tussen de toelichting en het voorstel van wet als het gaat om de invulling van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. In de toelichting wordt namelijk consequent gesproken over het oproepen tot discriminatie, terwijl het voorstel van wet spreekt over discriminatoire uitlatingen. Deze leden merken op dat het bereik van

uitlatingen breder is dan van oproepen en dat daaronder ook binnen een instelling gedeelde opvattingen kunnen vallen die afwijken wat op een gegeven moment maatschappelijk als normaal wordt gezien. Zij benadrukken het belang van zorgvuldigheid als het gaat om fundamentele rechten en vrijheden en vragen of de regering bereid is het voorstel van wet aan te passen aan de door haar beoogde bedoeling.

De leden vragen of de regering een nadere duiding kan geven van het onderscheid tussen formele en informele vertegenwoordiging. Deze leden vragen allereerst in hoeverre de regering met informele vertegenwoordiging doelt 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.

De leden van deze 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. Allereerst vragen deze leden of de regering toch beoogt aan dergelijke instellingen het recht te bieden om de naam hogeschool of universiteit te voeren. Zo niet, hoe verhoudt zich deze opstelling tot de bewering dat hoger onderwijs gegeven kan worden buiten het bestel? Vervolgens vragen zij 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. Ten derde vragen zij 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.

3. Sancties

De leden van de VVD-fractie vragen de regering wat de ultieme consequentie zal gaan zijn voor instellingen die ten onrechte de naam universiteit of hogeschool gebruiken, aangezien in het wetsvoorstel een aantal sancties worden voorgesteld. De leden vragen de regering ook of deelnemers aan instellingen die ten onrechte een bepaalde naam voeren of graden verlenen ook een schadevergoeding kunnen eisen? Heeft deze wetswijziging invloed op het gemak waarmee de schadevergoeding geëist en toegekend kan worden? Kan de regering dit nader toelichten, aldus de aan het woord zijnde leden.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de sancties worden verhoogd van de laagste categorie, naar de hoogste categorie. Deze leden onderschrijven de noodzaak tot sancties die voldoende hoog zijn dat zij niet kunnen leiden tot calculerend gedrag van instellingen en studenten, maar vragen zich af of de regering nader kan toelichten waarom deze verhoging van de laagste naar de hoogste categorie noodzakelijk is. Tevens vragen deze leden een nadere toelichting waarom, met dit wetsvoorstel niet gekozen wordt voor een strafrechtelijke route, maar wordt vastgehouden aan de route van het bestuursrecht. Past de aard van de overtreding niet veeleer 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?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nadere toelichting op de hoogte van het maximum van de bestuurlijke boete. Waarom is het noodzakelijk om voor een

afschrikwekkende werking het boetemaximum van 810.000 euro in te voeren? Waarom is bijvoorbeeld een boete van maximaal de vijfde categorie niet afschrikwekkend genoeg, zo willen zij weten.

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. Kan de regering dit nader toelichten met voorbeelden waaruit dit zou blijken, willen de leden weten.

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. Kan de regering aangeven waaruit dit zou blijken, zo vragen deze leden.

4. Overig

De leden van de PvdA-fractie hebben een vraag over de positie van de lector in het hoger beroepsonderwijs. Deze functie is van groot belang voor het praktijkgericht onderzoek binnen het hoger beroepsonderwijs. Binnen het mbo heeft deze functie echter ook haar intrede gedaan, waarbij volgens vertegenwoordigers vanuit het hbo de rol en de functie van de lector onduidelijk kan worden en voor verwarring kan zorgen. Hoe beoordeelt de regering deze opvatting met betrekking tot de positie van lectoren? De leden vragen zich af of de regering heeft overwogen om een onderwijsfunctie zoals die van de lector vast te leggen en te verduidelijken binnen de WHW. Kan de regering aangeven in hoeverre zij dit overwogen heeft en hier meerwaarde in ziet? Hoe beoordeelt zij de rol die lectoren hebben binnen zowel het mbo als het hbo en hoe beoordeelt zij de eventuele onduidelijkheid die dit volgens hbo-instellingen met zich mee kan brengen?

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. De verantwoordelijkheid van de lector is op dit moment niet vastgelegd in de WHW. Deze leden vragen of, 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, het vastleggen van deze verantwoordelijkheid niet noodzakelijk is. De leden vragen 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.

De voorzitter van de commissie
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie
Boeve