

Vergaderjaar 2016–2017

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. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2016

Donderdag 15 september jongstleden vond het eerste deel plaats van het debat over het wetsvoorstel Bescherming namen en graden hoger onderwijs (Handelingen II 2015/16, nr. 112). Door uw Kamer is een aantal vragen gesteld en zijn vijf amendementen ingediend. Ik heb uw Kamer toegezegd schriftelijk te zullen reageren op alle ingediende amendementen en op de vragen ten aanzien van de thema's graadverlening en volkomen cycluseis.

Naamgeving

Met dit wetsvoorstel worden heldere normen ten aanzien van het gebruik van de namen universiteit en hogeschool opgenomen. Dit naar aanleiding van een eerdere motie van het Kamerlid Jan Jacob van Dijk.¹ Het oogmerk is het voorkomen van misleiding van (aankomende) studenten, werkgevers en maatschappij. Vanuit die optiek heb ik een norm voorgesteld. Ik heb overwogen te kiezen voor een principiële lijn waarin geen enkele uitzondering wordt gemaakt voor organisaties, ook niet voor organisaties waarbij zonneklaar weinig of geen kans is op potentiële misleiding. Uiteindelijk heb ik echter gekozen voor een benadering die meer pragmatisch is door organisaties uit te zonderen waar er weinig kans op die misleiding is.

Als norm wordt dus voorgesteld dat het voeren van de naam universiteit of hogeschool is voorbehouden aan de in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) genoemde instellingen. Voor de volksuniversiteiten en volkshogescholen heb ik vervolgens een uitzon-

¹ Kamerstuk 31 821, nr. 41.

dering gemaakt, overeenkomstig de lijn van Staatssecretaris Van Bijsterveldt-Vliegenthart in de brief uit 2010² aan uw Kamer. Naast deze uitzondering kent het wetsvoorstel een algemene uitzondering voor de situatie dat er geen enkel gevaar is voor misleiding, omdat er geen vergoeding wordt gevraagd voor onderwijs of certificaten en daarenboven geen graden in het vooruitzicht worden gesteld. Onder deze uitzondering vallen organisaties met ludieke namen als Hondenhogeschool of de Kleuteruniversiteit. Deze organisaties hoeven hun naam niet aan te passen.

Over mijn uitgezette lijn is in uw Kamer uitgebreid gedebatteerd en het leidde ook tot veel vragen. Een aantal leden vond het niet consistent dat voor de volksuniversiteiten en volkshogescholen wel een uitzondering is gemaakt, maar voor de Evangelische Hogeschool niet. Andere leden vonden dat er te veel uitzonderingen zijn opgenomen, wat het stelsel niet transparant maakt en waardoor de kans op misleiding er niet minder op wordt. Naar aanleiding van het debat hierover zijn er drie amendementen ingediend, waarmee zowel meer als minder uitzonderingen worden voorgesteld. Zoals ik tijdens het debat met uw Kamer heb aangegeven, heb ik deze amendementen nader bezien.

De amendementen zien op het volgende.

Met amendement Kamerstuk 34 412, nr. 9 stelt het lid Bruins voor een (extra) uitzondering in de wet op te nemen voor de Evangelische Hogeschool te Amersfoort, omdat van misleiding door deze organisatie geen sprake zou zijn. Deze organisatie biedt onderwijs aan dat volgt op het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en stelt hiervoor vooropleidingseisen, maar is geen hogeschool. Ik merk hier bij op dat dit amendement niet ziet op een uitzondering voor de Vrije Hogeschool, terwijl uit het debat met uw Kamer bleek dat ook deze organisatie in dat geval zou moeten worden uitgezonderd.

Met amendement Kamerstuk 34 412, nr. 10 van de leden Bisschop, Rog en Bruins wordt voorgesteld dat de naam universiteit mag worden gebruikt door organisaties, zolang deze maar geen graden verleent of in het vooruitzicht stelt. De eis dat er geen betaling wordt gevraagd voor onderwijs of certificaten komt door dit amendement Kamerstuk 34 412, nr. 10 te vervallen.

Met amendement Kamerstuk 34 412, nr. 12 stelt lid Beertema voor de uitzondering voor de volksuniversiteit en volkshogeschool te schrappen.

Als ik het uitgebreide debat, de vele vragen vanuit uw Kamer en de amendementen overzie, blijkt dat een deel van uw Kamer zich niet kan vinden in mijn pragmatische benadering. Als er bij uw Kamer een voorkeur is voor de principiële benadering – waardoor de term universiteit of hogeschool enkel nog mag worden gebruikt door instellingen die volgens de WHW universiteit of hogeschool zijn – kan de lijn van amendement Kamerstuk 34 412, nr. 12 worden aangepast door ook de algemene uitzondering, bedoeld in het vijfde lid van de voorgestelde artikelen 1.22 en 1.23 van de WHW, te schrappen. In dat geval laat ik het oordeel aan uw Kamer. Voornoemde amendementen ontraad ik.

Ik benadruk nog het volgende. In het wetsvoorstel zijn ook uitzonderingen geformuleerd voor nevenvestigingen van buitenlandse universiteiten en hogescholen. Deze uitzonderingen zijn gemaakt in verband met internationaal rechtelijke verplichtingen, zoals verdragen en de Bolognaverklaring. Deze uitzonderingen dienen om die reden in het wetsvoorstel te blijven gehandhaafd.

² Kamerstuk 31 821, nr. 78.

Maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef

Tijdens het debat ben ik met uw Kamer uitvoerig ingegaan op het belang van het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef bij niet-bekostigde instellingen (rpho's). Zoals ik in mijn Strategische Agenda Hoger Onderwijs heb benadrukt, heeft het hoger onderwijs niet alleen een taak in de kennisoverdracht, maar ook in de voorbereiding van studenten op de maatschappij. De WHW bevat daarom sinds jaar en dag de wettelijke plicht om het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van studenten te bevorderen. Voorheen gold dit voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Als gevolg van een wetwijziging geldt dit sinds een aantal jaren (onbedoeld) niet meer voor niet-bekostigde instellingen. Met dit wetsvoorstel wordt dit hersteld en wordt geregeld dat ook niet-bekostigde instellingen deze opdracht weer krijgen.

De bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef houdt ten minste in dat de instellingen (met inbegrip van formele en informele vertegenwoordigers) zich onthouden van discriminatoire uitingen.³ Binnen Nederland en dus ook in het hoger onderwijs moet iedereen zich gerespecteerd voelen en is discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, seksuele voorkeur, geslacht of op welke grond dan ook niet toegestaan. Dit is verankerd in artikel 1 van de Grondwet. Grondrechten, zoals het verbod op discriminatie en de vrijheid van godsdienst, kunnen echter botsen. Het doel van dit wetsvoorstel is dat niet getornd wordt aan welk grondrecht dan ook.

Met amendement Kamerstuk 34 412, nr. 11 stelt het lid Bisschop voor om «discriminatoire gedragingen en uitlatingen» te vervangen door: gedragingen en uitlatingen die in strijd zijn met de openbare orde.⁴ Volgens de toelichting op het amendement is er door de voorgestelde wijziging geen ruimte voor het betuigen van sympathie met islamitisch terrorisme of de oproep rechtssystemen toe te passen die niet passen in de democratische rechtsorde. Daarnaast verwijst de toelichting naar de motie Duisenberg/Jasper van Dijk van 2 juli 2015, waarin de begrippen rechtsstatelijkheid en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef staan.⁵ In het amendement is echter niet gekozen voor het criterium rechtsstatelijkheid, maar voor het criterium strijd met de openbare orde.

In het debat heb ik aangegeven dat de grens van wat toelaatbaar is duidelijk wordt overschreden wanneer een instelling zich schuldig maakt aan (of oproept tot) discriminatie. Met dit wetsvoorstel wil ik het mogelijk maken om in te grijpen als een instelling de plicht tot het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef flagrant niet nakomt. Het moet naast situaties van discriminatie ook mogelijk zijn om andere uitwassen, zoals het oproepen tot de gewapende jihad, aan te pakken. Deze extreme gevallen raken dusdanig aan de fundamenten van de rechtsstaat dat een instelling niet geloofwaardig meer is in de opdracht tot het bevorderen van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. In dergelijke gevallen maakt dit wetsvoorstel ingrijpen ook mogelijk.

Om te verhelderen welke bewegingsvrijheid ik heb, heb ik tijdens het debat de procedure geschetst die gevolgd wordt om te constateren of er aanleiding is om maatregelen te nemen. Ik zet dit stappenplan nogmaals kort uiteen, waarbij ik benadruk dat de context waarin een uiting plaatsvindt van groot belang is.

³ Onder uitingen worden zowel uitlatingen als gedragingen verstaan.

⁴ Kamerstuk 34 412, nr. 11.

⁵ Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 124.

- 1) Is de uiting mogelijk in strijd met bestaande regelgeving (zoals het Wetboek van Strafrecht en de gelijke behandelingswetten)? Daarbij volg ik de lijn van wat de (straf)rechter en het College voor de Rechten van de Mens in eerdere zaken als discriminerend hebben aangemerkt. Ik toets dus aan een bestaand normenkader. Als het antwoord hierop «ja» luidt, dan toets ik de uiting aan de volgende stap.
- 2) Valt de uiting onder de academische vrijheid of een ander fundamenteel recht, zoals de vrijheid van onderwijs? De context waarin de uiting is gedaan bepaalt of die valt onder de academische vrijheid of andere fundamentele grondrechten. Is het antwoord hierop «ja», dan stopt daar mijn beoordeling en leg ik geen maatregel op. Is het antwoord «nee», dan toets ik aan de volgende stap.
- 3) Is de uiting de instelling aan te rekenen? Het antwoord op deze vraag luidt «ja», als de uiting is gedaan door iemand die de instelling formeel of informeel vertegenwoordigt. Het wetsvoorstel voorziet namelijk in een sanctie ten aanzien van instellingen, niet ten aanzien van personen.
- 4) Ik geef de instelling een waarschuwing met een termijn van ten minste 3 maanden waarbinnen aan de waarschuwing gevolg moet zijn gegeven. Deze waarschuwing zal ik (al dan niet vertrouwelijk) met uw Kamer delen. Bij de besluitvorming om tot een waarschuwing over te gaan speelt mee of een instelling al eerder over de schreef is gegaan. Ik zal niet optreden als een instelling expliciet afstand neemt van de (discriminatoire) uitingen en zeker niet als daarnaast ook (disciplinaire) maatregelen worden genomen tegen de persoon die ze deed.
- 5) Als de instelling niet adequaat op de waarschuwing heeft gereageerd, tref ik maatregelen. De niet-bekostigde instelling wordt de graadverlenende bevoegdheid ontnomen; zij behoort dan niet langer tot ons stelsel van hoger onderwijs. Tegen een dergelijke maatregel staat bezwaar en beroep open.

Zoals uit dit stappenplan blijkt, is het van belang om aan te sluiten bij bestaande normen. Hoewel ik begrip heb voor de notie dat rechtsstatelijkheid van belang is, heb ik daar als criterium niet voor gekozen. Dit begrip roept veel verschillende beelden op en is niet te koppelen aan een bestaande wettelijke norm, zoals wel het geval is bij discriminatieverboden.

In amendement 11 wordt uitgegaan van het criterium strijd met de openbare orde. Ook dit criterium is onvoldoende effectief in dit verband. Met de indiener ben ik van oordeel dat een oproep tot de gewapende jihad moet kunnen worden aangepakt. Maar het amendement heeft ten principale een andere insteek dan de bepaling in het wetsvoorstel. De verplichting tot het bevorderen van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef gaat uit van de taak en rol van onderwijsinstellingen in het opleiden van de waardendragers van de toekomst.⁶ Openbare orde gaat daarentegen over het ordentelijk verloop van het maatschappelijk verkeer in de openbare ruimte. Bij openbare orde gaat het kortweg om versterking van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de openbare ruimte.⁷ Bovendien kan heel veel vallen onder een versterking van de openbare orde, bijvoorbeeld een demonstratie, terwijl dat vanuit onderwijskundig en bestuurlijk perspectief geen reden tot ingrijpen op instellingsniveau is. Daar tegenover staan situaties waar ingrijpen wel wenselijk is, zoals bij discriminatoire uitingen. Ik wijs u op de uitlating van

⁶ In de brief over de versterking van burgerschapsvorming in het onderwijs is hier veelvuldig op gewezen; Kamerstuk 34 000 VII, nr. 93.

⁷ Hoge Raad arrest, 30 januari 2007, LJN: AZ2104.

de rector van de IUR. Deze waren niet te duiden als uitingen die in strijd zijn met de openbare orde en hadden daarom niet aangepakt kunnen worden met dit criterium.

Gelet op het voorgaande ontraad ik amendement Kamerstuk 34 412, nr. 11.

Lector

Naar aanleiding van amendement Kamerstuk 34 412, nr. 8, ingediend door lid Rog, over de wettelijke verankering van het lectoraat, heb ik tijdens mijn eerste termijn aangegeven dat ik belang hecht aan de versterking van de beroepskolom en dat samenwerking tussen het vmbo, mbo en hbo daarbij essentieel is. De praktijk waarbij lectoren werkzaam zijn in zowel het hbo als het mbo kan, naar mijn mening, bijdragen aan het versterken van de beroepskolom. Met de bescherming van de titel lector wil ik deze samenwerking niet belemmeren. Tegelijkertijd zie ik de meerwaarde van duidelijke kwaliteitseisen voor lectoren. Daarom heb ik in debat met uw Kamer aangegeven dat ik dit amendement als aansporing zou willen zien om bestuurlijke afspraken te maken over lectoren die werkzaam dan wel aangesteld zijn in het mbo. Zij moeten voldoen aan de kwaliteitseisen die de Vereniging Hogescholen heeft gesteld. Dit kan ook de ontwikkeling van een vorm van practoraat in het mbo stimuleren. Ik heb het lid Rog gesuggereerd het amendement om te zetten in een motie waarin hij oproept tot het maken van dergelijke afspraken, omdat we dan het beste van twee werelden kunnen behouden: De bescherming van de lectorpositie en tegelijkertijd de versterking van de beroepskolom via (praktijkgericht) onderzoek.

In navolging van bovenstaande discussie heeft lid Duisenberg een vraag gesteld over de Engelse term voor lector. In ons binaire stelsel met een verschillende taakopdracht voor universiteiten en hogescholen bestaat een onderscheid in de benaming van deze instellingen. Deze lijn vertaalt zich door in het gebruik van de term lector of professor. De hoogleraar of professor is bij uitstek de kennisdrager ten aanzien van zijn onderzoeksgebied binnen universiteiten. Binnen hogescholen wordt deze rol vervuld door de lector. In het Engels wordt niet altijd een eenduidig onderscheid gemaakt. Waar dat wel gebeurt is dat bijvoorbeeld het onderscheid tussen «(full) professor» en «associate professor».

Graadverlening

Lid Rog stelde de vraag in hoeverre iemand een graad die in het buitenland is behaald nog kan voeren na invoering van dit wetsvoorstel. De wet verandert op dit punt niet. Nu staat in de wet dat iemand die een graad heeft behaald in het buitenland en die graad in het desbetreffende land mag voeren, die graad ook mag voeren in Nederland. Dit betekent dat zowel een PhD als een mastertitel van de Harvard University of van een Italiaanse universiteit hier mag worden gevoerd. Volledigheidshalve merk ik nog op dat met dit wetsvoorstel wel wordt geregeld dat iemand die in Nederland een graad heeft behaald die is gebaseerd op regelgeving van een ander land, die graad ook in Nederland mag voeren.

Volkomen cycluseis

Door diverse leden van uw Kamer zijn vragen gesteld over de volkomen cycluseis. Deze eis is opgenomen in het wetsvoorstel nadat de Raad van State heeft geoordeeld dat de WHW momenteel onvoldoende wettelijke basis biedt. Met dit wetsvoorstel wordt deze omissie hersteld. De volkomen cycluseis geldt sinds jaar en dag en is van groot belang voor de

kwaliteitsborging. Over de kwaliteit van erkende hoger onderwijsinstellingen en over de waarde van WHW-graden mag immers geen enkele twijfel bestaan, zoals ook uw Kamer tijdens de eerste termijn van de behandeling van dit wetsvoorstel heeft aangegeven. Ook in het debat over de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel is door uw Kamer indringend het belang van de toetsing van het gerealiseerd eindniveau door de NVAO benadrukt. Dit is waar het bij de volkomen cycluseis om draait. Een organisatie die wil toetreden tot het hogeronderwijsbestel door een geaccrediteerde opleiding aan te bieden, moet deze opleiding ten minste één keer volledig verzorgd hebben. Dit maakt het voor de NVAO mogelijk om de kwaliteit van de opleiding op alle punten te toetsen, inclusief het gerealiseerd eindniveau van de studenten die de opleiding al hebben afgerond. Als daarna de organisatie volgens de Inspectie van het Onderwijs ook aan de wettelijke eisen voor niet-bekostigde instellingen (rpho's) voldoet, kan de instelling de bevoegdheid krijgen om wettelijke graden te verlenen. Zo zijn er de afgelopen vijf jaar waarin de volkomen cycluseis van kracht was, 14 nieuwe rpho's tot ons bestel toetreden.

Lid Rog heeft gevraagd of de volkomen cycluseis onnodig hoge drempels opwerpt voor nieuwe toetreders en of het niet voldoende is dat toetreders een uitgebreid inspectieonderzoek ondergaan. De leden Duisenberg en Beertema hebben gevraagd of de volkomen cycluseis onwenselijk is omdat private onderwijsinstellingen op een achterstand gezet zouden worden. Lid Van Meenen heeft gevraagd of de volkomen cycluseis vernieuwing van het aanbod in de weg staat. Ik deel de zorgen over de positie van private onderwijsinstellingen niet. Dit wetsvoorstel verandert niets aan de positie van deze instellingen. Ik vind het niet meer dan logisch dat instellingen eerst laten zien dat zij in staat zijn om volledige opleidingen op een kwalitatief hoogwaardig niveau aan te bieden voordat ze een positie verwerven binnen ons stelsel. Als zij deze positie eenmaal verworven hebben krijgen ze het vertrouwen waar alle instellingen binnen ons bestel recht op hebben. In het kader van verdiend vertrouwen kunnen deze instellingen, net als alle andere erkende WHW-instellingen, daarom nieuwe opleidingen starten aan de hand van de reguliere, papieren toets nieuwe opleiding (TNO) door de NVAO. Maar voordat dit vertrouwen op zijn plaats is, vind ik het van belang dat de kwaliteit van nieuwe erkende instellingen en de opleidingen die zij aanbieden boven elke twijfel verheven is. Het inspectieonderzoek is hiervoor niet voldoende, omdat de inspectie zich niet kan uitspreken over de kwaliteit van opleidingen. Ook de reguliere, papieren TNO van de NVAO vind ik hiervoor niet toereikend omdat hiermee het gerealiseerd eindniveau niet kan worden geborgd. In het kader van de kwaliteitsborging vind ik de eis dat het gerealiseerd eindniveau wordt getoetst daarom terecht. Getuige het aantal nieuwe niet-bekostigde instellingen in de afgelopen jaren die in staat waren om studenten aan te trekken voor een opleiding waar zij geen WHW-graden konden behalen, werpt deze eis ook geen onnodig hoge drempel op. Het is dus zeker niet onmogelijk om als nieuwe organisatie een opleiding te starten en tot het hogeronderwijsbestel toe te treden. Innovatie in het onderwijs juich ik toe, maar ik stel de kwaliteit van het onderwijs altijd voorop. Studenten moeten er op kunnen vertrouwen dat de kwaliteit van opleidingen die door de overheid erkend zijn op orde is, en dat de tijd en energie die studenten in een opleiding steken goed besteed zijn. Nogmaals, het wetsvoorstel repareert een omissie in de wet. Dat niet doen zou een aantasting van de huidige kwaliteitsnormen betekenen.

Lid Rog heeft tot slot gevraagd of het klopt dat de volkomen cycluseis in het mbo niet wordt gehanteerd. In het mbo geldt deze eis niet omdat we binnen het mbo de landelijke kwalificatiestructuur kennen. Alleen opleidingen gericht op kwalificaties binnen de kwalificatiestructuur

kunnen door de overheid erkend worden. Bovendien wordt op generieke onderdelen, zoals Nederlands, centraal geëxamineerd.

Hiermee heb ik gereageerd op alle ingediende amendementen en de vragen met betrekking tot de thema's graadverlening en volkomen cycluseis.

Ik hoop dat wij het debat snel kunnen hervatten.

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