

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)

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2017

Op 21 februari 2017 behandelde uw Kamer het wetsvoorstel bescherming namen en graden hoger onderwijs. We hebben toen indringend met elkaar gesproken over de in dit wetsvoorstel opgenomen opdracht tot het bevorderen van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Het ging daarbij met name over de rol van de Minister in de beoordeling van de vraag of een instelling inbreuk heeft gemaakt op deze verplichting en de invulling van mijn toezegging een onafhankelijke adviescommissie bij deze beoordeling in te schakelen. Ik heb toegezegd u hetgeen ik tijdens de behandeling heb toegelicht uiterlijk op vrijdag 3 maart 2017 bij brief te bevestigen. Ik heb u tevens toegezegd in deze brief aan te geven wat de mogelijke bezwaar- en beroepsprocedures en de hieraan verbonden termijnen zijn.

1. Inleiding

Tijdens de mondelinge behandeling hebben wij een inhoudelijk debat gevoerd over de wettelijke opdracht voor instellingen om het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te bevorderen en de wijze waarop dit in het wetsvoorstel wordt uitgewerkt. Indien een instelling ernstige inbreuk maakt op deze opdracht kan de Minister van onderwijs maatregelen nemen. Bij een niet-bekostigde instelling kan dit er uiteindelijk toe leiden dat hij het recht ontnemt om wettelijke graden te verlenen. Van een inbreuk is sprake als een (vertegenwoordiger van die) instelling discriminatoire uitingen doet die vanuit de context ook niet te rechtvaardigen zijn of andere, zeer extreme uitingen doet die ingaan tegen de fundamenten van onze democratische rechtsstaat, zoals het oproepen tot de gewapende jihad, en de instelling van deze uitingen geen afstand neemt.

Uw leden hebben aangegeven deze wettelijk opdracht voor alle instellingen in het hoger onderwijs – zowel bekostigd als niet-bekostigde – te onderschrijven. Wel had een groot aantal leden behoefte aan nog meer borging bij de beoordeling van uitingen en de afweging van grondrechten die daarmee gepaard gaat; de Minister van onderwijs zou volgens deze leden niet een eigenstandige afweging moeten kunnen maken. We kunnen elkaar vinden in het belang van het betrekken van onafhankelijke deskundigen. Daarom heb ik u toegezegd het zwaarwegende advies van een onafhankelijke adviescommissie van deskundigen een belangrijke rol te geven in de beoordeling van uitingen. Om te garanderen dat mijn ambtsopvolgers niet van deze procedure kunnen afwijken heb ik u toegezegd deze adviescommissie in de wet te willen verankeren. Ofschoon de huidige voorgestelde procedure naar mijn mening al de nodige waarborgen omvat, ben ik met het oog op een breed draagvlak graag bereid dit te doen. Op deze juridische verankering en op de vormgeving, samenstelling en werkwijze van deze adviescommissie ga ik in de volgende paragraaf nader in. In paragraaf 3 ga ik in op de mogelijke bezwaar- en beroepsprocedures en de daaraan verbonden termijnen.

2. Adviescommissie

Werkwijze

Voor de beoordeling van uitingen van (vertegenwoordigers van) hoger onderwijsinstellingen die in strijd zijn met de opdracht het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te bevorderen, heb ik een stappenplan opgesteld.¹ Deze uitingen worden in de eerste stap inhoudelijk beoordeeld aan de hand van het bestaande normenkader. Vervolgens wordt in stap twee beoordeeld of er een andere grond is die de uiting kan rechtvaardigen, zoals de academische vrijheid, de vrijheid van meningsuiting of de vrijheid van godsdienst. Indien dat niet het geval is, wordt in de derde stap beoordeeld of de uiting aan de instelling is toe te schrijven. Indien dit zo is, dan zal de Minister van onderwijs de instelling een waarschuwing geven. Dit is de vierde stap. Binnen de periode van die waarschuwing moet de instelling afstand nemen van de uiting. Doet de instelling dit niet, dan zal de Minister van onderwijs in de vijfde stap besluiten in te grijpen.

Indien zich een situatie voordoet, zal een adviescommissie de beoordeling van de uiting als bedoeld in de eerste en tweede stap van dit stappenplan uitvoeren. Dit houdt in dat die adviescommissie de inhoudelijke beoordeling van de uiting en alle afwegingen die daarbij komen kijken, op zich neemt. De adviescommissie brengt over beide stappen een zwaarwegend advies uit aan de Minister van onderwijs. De Minister van onderwijs is in beginsel aan het advies van deze commissie gebonden. Gelet op de eisen van de Algemene wet bestuursrecht kan van een advies alleen worden afgeweken als onderbouwd kan worden gemotiveerd waarom dat nodig is. Indien een dergelijke gemotiveerde onderbouwing ontbreekt of onvoldoende is, zal dit leiden tot vernietiging van het besluit door de bestuursrechter.

Vormgeving en samenstelling

De adviescommissie wordt een commissie met permanente bemensing en zal bestaan uit drie leden die gezamenlijk niet alleen kennis hebben van de bestaande (wettelijke) normen rond discriminatie, maar ook van academische vrijheid, de vrijheid van onderwijs en andere grondrechten. Ten minste één van de leden zal moeten beschikken over kennis van het

¹ Deze is o.a. toegelicht in de memorie van antwoord.

gelijkebehandelingsrecht en mensenrechten. Ten minste één van de leden zal moeten beschikken over kennis van onderwijsrecht, dus ook over de vrijheid van onderwijs. En ten minste één van de leden zal ervaring moeten hebben als rechter. Voor de bemensing van de adviescommissie kan worden gedacht aan ten minste één oud-lid van het College voor de Rechten van de Mens die op persoonlijke titel in de commissie plaatsneemt. Als extra waarborg voor de deskundigheid en de onafhankelijkheid wordt vastgelegd dat de leden van de commissie moeten voldoen aan de vereisten voor benoembaarheid tot rechterlijke ambtenaar.

Juridische verankering

Verschillende leden van uw Kamer hebben in de mondelinge behandeling aangegeven dat zij hechten aan een wettelijke verankering van de adviescommissie. Ik heb toegezegd dat ik dit met een nota van wijziging zal doen bij het wetsvoorstel invoering associate-degree opleiding.² Hiermee krijgt de adviescommissie een permanent karakter en wordt geborgd dat de Minister van onderwijs in alle gevallen het advies van deze commissie ten grondslag legt aan de waarschuwing voor de instelling en indien daar geen gevolg aan wordt gegeven ook aan het besluit om de erkenning van de instelling in te trekken. In de bepaling zal worden opgenomen dat er een adviescommissie is voor de beoordeling van voorgenomen maatregelen op dit terrein, en dat een en ander nader zal worden uitgewerkt bij ministeriële regeling die vooraf aan beide Kamers zal worden gezonden. In de desbetreffende regeling zullen onder meer de omvang, deskundigheden en de benoembaarheidsvereisten zoals hierboven genoemd worden opgenomen. Met deze juridische verankering wordt niet alleen geborgd dat er in alle gevallen een gedegen afweging plaatsvindt, maar bijvoorbeeld ook dat een (toekomstige) Minister van onderwijs geen commissieleden kan benoemen op basis van persoonlijke of politieke voorkeuren.

Een aantal leden van uw Kamer heeft aangegeven eraan te hechten het gewijzigde artikel 1.3, vijfde lid niet in werking te laten treden totdat de wettelijke basis voor de adviescommissie is geregeld. Ik heb uw leden erop gewezen dat dit betekent dat de Minister van onderwijs pas na inwerkingtreding van het wetsvoorstel invoering associate-degree opleiding kan ingrijpen bij niet-bekostigde hoger onderwijsinstellingen die inbreuk maken op de verplichting het wettelijk verantwoordelijkheidsbesef te bevorderen. Gezien de brede aandacht voor waarborgen van een onafhankelijke beoordeling van uitingen en omdat ik waarde hecht aan een brede ondersteuning van (dit onderdeel in) de wet, zal ik hieraan tegemoet komen. Dit betekent dat ik de desbetreffende bepalingen niet in werking zal laten treden totdat door beide Kamers der Staten-Generaal is ingestemd met het genoemde wetsvoorstel. Ik dring erop aan deze periode zo kort mogelijk te laten zijn, mede gezien de motie van 28 september 2016 waarmee de Tweede Kamer juist vraagt ingrijpen heel snel mogelijk te maken.³ Om zo min mogelijk tijd te verliezen zal ik deze periode alvast benutten om de ministeriële regeling vorm te geven en de adviescommissie samen te stellen.

3. Bezwaar en beroep

Ten aanzien van mijn besluit tot het ontnemen van het recht om wettelijke graden te verlenen staat voor de instelling die het betreft de gebruikelijke rechtsgang, op grond van de Algemene wet bestuursrecht open.

² Kamerstukken II 2016/17, 34 678.

³ Kamerstukken II 2016/17, 34 412, nr. 22.

Tegen een besluit van de Minister van onderwijs tot ontnemen van rechten kan de hoger onderwijsinstelling bezwaar indienen. Tegelijk met de indiening van het bezwaarschrift kan een voorlopige voorziening worden aangevraagd bij de bestuursrechter. Een toegekende voorlopige voorziening heeft – in tegenstelling tot het indienen van een bezwaar of beroep – schorsende werking. Door een dergelijke spoedprocedure bij de voorzieningenrechter kan een besluit van de Minister dat in werking treedt, (voorlopig) ongedaan worden gemaakt.

Een bezwaarschrift moet binnen zes weken na de bekendmaking van het besluit worden ingediend. Als in het bezwaarschrift de gronden van het bezwaar nog niet zijn vermeld, krijgt de instelling daarvoor vervolgens in de regel nog vier weken. Na ontvangst van de gronden vindt in de regel een hoorzitting plaats. De beslissing op bezwaar dient binnen zes weken (te verlengen met zes weken)⁴ na afloop van de bezwaartermijn aan de instelling te worden verzonden. Deze kan vervolgens in beroep gaan bij de rechtbank. Overigens is het ook mogelijk om de bezwaarprocedure over te slaan als de instelling in het bezwaarschrift de Minister van onderwijs daarom verzoekt en de Minister van oordeel is dat de zaak geschikt is voor (rechtstreeks) beroep bij de bestuursrechter. Een instelling kan binnen zes weken na de beslissing op bezwaar een beroepschrift bij de rechtbank indienen. Als in het beroepschrift de gronden van het beroep nog niet zijn vermeld, krijgt de instelling daarvoor van de rechtbank vervolgens nog vier weken voor. De Minister heeft een termijn van vier weken om een verweerschrift in te dienen. Vervolgens is het aan de bestuursrechter om de zaak op een zitting te plannen. Na de zitting doet de rechtbank in beginsel binnen zes weken uitspraak, met de mogelijkheid deze beslissingstermijn met zes weken te verlengen. Tegen een uitspraak van de bestuursrechter kan binnen zes weken in hoger beroep worden gegaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling doet in beginsel binnen dertien weken uitspraak.

Ten slotte merk ik op dat het wetsvoorstel bescherming namen en graden hoger onderwijs naast de opdracht tot het bevorderen van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef meer belangwekkende elementen bevat. Ik hoop dat uw Kamer gezien genoemde toezegging om de mogelijkheid tot ingrijpen voorlopig niet in werking te laten treden, in ruime meerderheid kan instemmen met dit wetsvoorstel.

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

⁴ Deze termijn kan nog worden opgeschort met de tijd dat de instelling de gronden van het bezwaar nog niet heeft ingediend.