

Vergaderjaar 2017–2018

22 452

Internationalisering van het onderwijs

Nr. 57

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 1 december 2017

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 6 oktober 2017 over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 in verband met het vaststellen van nadere voorschriften voor het verzorgen van hoger onderwijs in het buitenland (Kamerstuk 22 452, nr. 56).

De vragen en opmerkingen zijn op 24 oktober 2017 aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 1 december 2017 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

Inhoud	blz.
I Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
I Algemeen	2
1. Nieuw wettelijk kader	2
2. Doelstelling van het besluit	3
3. Inhoud van het besluit	3
3.1. <i>Financiering opleiding in het buitenland</i>	<i>3</i>
3.2. <i>Aanvraag</i>	<i>4</i>
3.3. <i>Weigeringsgronden</i>	<i>5</i>
3.4. <i>Besluit op de aanvraag</i>	<i>6</i>
3.5. <i>Intrekking</i>	<i>6</i>
4. Afstemming, internetconsultatie en overleg	7
5. Gevolgen voor de rijksbegroting	7
6. Administratieve lasten	7
Artikelen	8
II Reactie Minister	8

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

I Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW¹ 2008 in verband met het vaststellen van nadere voorschriften voor het verzorgen van hoger onderwijs in het buitenland. De leden zijn tevreden met het ontwerpbesluit, omdat het de internationalisering van het Nederlands hoger onderwijs bevordert waardoor het hoger onderwijs meer internationaal talent aan zich kan binden. Naar aanleiding van dit ontwerpbesluit hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige ontwerpbesluit. Deze leden hebben nog enige vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige ontwerpbesluit en willen de Minister nog enkele (kritische) vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige ontwerpbesluit. De voornoemde leden hebben nog een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige ontwerpbesluit. De leden blijven sceptisch ten opzichte van het fenomeen dat Nederlandse, met publiek geld bekostigde, instellingen in het buitenland filialen openen. Ook al gebeurt het met commercieel geld, het blijft afwijken van hun kerntaak, zo menen deze leden. Zij hebben daarnaast nog enkele vragen en opmerkingen hierover.

1. Nieuw wettelijk kader

De leden van de D66-fractie merken op dat in artikel 1.19a wordt aangegeven waar weigeringsgronden in ieder geval betrekking op hebben. De leden vragen aan welke randvoorwaarden minstens voldaan moet worden om wel toestemming van de Minister te ontvangen voor een opleiding in het buitenland.

¹ WHW: Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

2. Doelstelling van het besluit

De leden van de D66-fractie merken op dat per casus wordt getoetst of het verzorgen van de opleiding in het buitenland in het belang is van de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en de profilering van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland. De leden vragen de Minister in hoeverre rekening gehouden is met de extra kosten die op de begroting van OCW² drukken als elke casus apart moet worden getoetst. De leden vragen de Minister nader toe te lichten in hoeverre het verzorgen van een opleiding in het buitenland in het belang is van de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland. Op wat voor manieren leidt het verzorgen van een opleiding in het buitenland tot een hogere kwaliteit van onderwijs in Nederland?

Voorts constateren de leden dat het onderhavige ontwerpbesluit voorziet in noodzakelijke aanvullende waarborgen en heldere financiële voorschriften die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat het verzorgen van opleidingen in het buitenland niet *ten koste* gaan van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Deze twee uitgangspunten in de toelichting van de Minister lijken elkaar tegen te spreken. Kan de Minister hier nader op ingaan?

De leden vragen de Minister wat de invloed is van het al dan niet verlenen van eventuele steun van de medezeggenschapsorganen, wat betreft de toestemming die de Minister moet geven.

3. Inhoud van het besluit

3.1. Financiering opleiding in het buitenland

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister aan te geven welke middelen wel door een bekostigde instelling mogen worden ingezet ter financiering van hoger onderwijs in het buitenland.

De leden van de D66-fractie merken op dat, doordat de instellingen geen gebruik mogen maken van publieke middelen, zij het geld voor een opleiding in het buitenland zullen moeten verkrijgen via private investeringen. De leden vragen de Minister hoe zij dit ziet in het licht van de onafhankelijkheid van de betreffende opleiding/neveninstelling. Wanneer een opleiding bijvoorbeeld zou worden gefinancierd door een private investeerder die niet dezelfde standaard gebruikt als het gaat om academische vrijheid ten opzichte van de Nederlandse standaard, in hoeverre denkt de Minister dat er dan zelfcensuur zou kunnen ontstaan op de opleiding om de financierder tevreden te stellen? Hoe gaat de Minister dit voorkomen, zo vragen de leden. Hoe vrij en onafhankelijk is een instelling bovendien als de opleiding volledig afhankelijk is van private investeringen? Hoe ziet de Minister dit in het kader van waarborgen en handhaven van academische vrijheid, zo vragen de bovengenoemde leden.

De leden vragen de Minister hoe het verbod op gebruik van de indirecte aanwending van de bedoelde middelen wordt gecontroleerd, en hoe de handhaving hiervan zal verlopen.

Daarnaast vragen de bovengenoemde leden aan de Minister in hoeverre het praktisch haalbaar is om de toegestane middelen strikt gescheiden te houden van de activiteiten aan de Nederlandse vestiging. Is hier in de praktijk goede ervaring mee, zo vragen de leden.

De Minister schrijft dat in artikel 6.8 er geen expliciete opsomming is van specifieke middelen omdat dit aan verandering onderhevig is. De leden vragen de Minister of het toch mogelijk is om een overzicht te verkrijgen van alles wat er (op dit moment) onder verkregen middelen ten laste van de rijksbegroting valt en een overzicht van alles dat (op dit moment) valt

² OCW: Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

onder de middelen verkregen uit de wet ingestelde heffingen. Zo nee, waarom niet, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie vragen of, ondanks alle wettelijke maatregelen, te voorkomen is dat bij grote financiële tegenvallers de rijksbijdrage alsnog wordt gebruikt. De instelling blijft immers eindverantwoordelijk. Zijn, naar de mening van de Minister, de huidige garanties afdoende om een dergelijke gebeurtenis te voorkomen? Wat zou in de praktijk de consequentie zijn als een instelling alsnog een tekort in het buitenland zou (moeten) aanvullen vanuit de rijksbijdrage, zo vragen zij.

3.2 Aanvraag

De leden van de VVD-fractie lezen in de nota van toelichting dat een instelling ook inzicht dient te bieden in welke waarde de opleiding voor het land van vestiging heeft. Kan de Minister specifieker aangeven hoe zij die meerwaarde beoordeelt, behalve dan het aanbieden van curriculum dat nog niet bestaat in dat land? Kan de Minister hiervoor objectieve maatstaven geven, zo vragen de leden.

In de nota van toelichting stelt de Minister dat bekostigde instellingen ook hun medezeggenschapsraden moeten raadplegen en dat zonder een verklaring van deze medezeggenschapsraden de aanvraag niet in behandeling wordt genomen. Met welke insteek/vragen verwacht de Minister dat de medezeggenschapsraad het voorstel benadert?

In de nota van toelichting stelt de Minister voorts dat een instelling ook haar visie moet geven op het aantal studenten aan de vestiging in het buitenland en de vestiging in Nederland. Wat is het doel hiervan?

Betekent dit dat buitenlandse vestigingen nooit meer studenten mogen aannemen dan de Nederlandse vestiging of zijn hier verder geen consequenties aan verbonden, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat er niet voor is gekozen het draagvlak middels een vorm van medezeggenschap bij het niet-bekostigde onderwijs nader in te vullen. Enerzijds begrijpelijk, het gaat immers om een commercieel bedrijf, anderzijds bestaan er bij commerciële bedrijven van enige omvang ook regels voor een ondernemersraad. Deze leden vragen de Minister dan ook toe te lichten waarom er toch niet aan is gedacht om voorwaarden te stellen aan het regelen van draagvlak bij een niet-bekostigde instelling. Immers, ook voor deze instellingen geldt dat hun hoofdtaak het verzorgen van hoger onderwijs in Nederland is en dat hun Nederlandse studenten niet nadelige gevolgen moeten kunnen ondervinden van het feit dat de instelling waaraan zij studeren ook hoger onderwijs in het buitenland verzorgt.

De leden vragen de Minister aan te geven of de regels voor medezeggenschap van studenten en personeel in het buitenland alleen voor de bekostigde instellingen gelden of ook voor de niet-bekostigde instellingen. De leden vragen de Minister voorts nader toe te lichten onder welke voorwaarden de mensenrechtensituatie van een land als precair wordt beschouwd. Deze leden vragen de Minister tevens aan te geven voor welke landen dit op dit moment geldt en of China ook valt aan te merken als een dergelijk land.

De leden vragen de Minister nader toe te lichten welke maatregelen de instellingen moeten treffen ter bescherming van hun personeel en studenten, bijvoorbeeld in het geval van een aanhouding vanwege de deelname aan de opleiding, of de gedane uitingen tijdens de opleiding, of in het geval van intimidatie door de buitenlandse overheid.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre er een (verplichte) bovengrens verbonden is aan het aantal studenten dat toegelaten wordt tot de opleiding of vestiging in het buitenland in relatie tot het totale aantal studenten aan de vestiging in Nederland. Is de Minister het met de

leden eens dat het onwenselijk zou zijn als een buitenproportioneel groot gedeelte van de totale studentenpopulatie van een instelling zich begeeft op een instelling in het buitenland? Ziet de Minister een manier om hier een bovengrens aan te verbinden, zo vragen de leden.

De leden vragen de Minister voorts hoe door OCW wordt getoetst of de waarborging van de academische vrijheid in het land van de buitenlandse instelling voldoende is. Kan de Minister concrete maatregelen noemen die genomen worden indien de academische vrijheid niet hetzelfde niveau geniet als in Nederland, zo vragen de leden. Daarnaast vragen bovengenoemde leden de Minister hoe getoetst wordt door OCW of de (beschrijving van) de veiligheidssituatie en rechten van de bij het onderwijs betrokken personen gewaarborgd is en of eventuele extra genomen maatregelen voldoende zijn om dit te garanderen.

De leden vragen de Minister in hoeverre redelijke/gegronde twijfel betreffende het niveau van de academische vrijheid, een grondige reden mag zijn om het verzoek direct af te wijzen.

De leden vragen de Minister voorts in hoeverre zij consequenties of maatregelen voor handen heeft achteraf blijken dat er toch gebruik is gemaakt van bekostigde middelen die bedoeld zijn voor de wettelijke taak. Kan de Minister nader toelichten of het gebruik van publieke middelen niet al van toepassing is op de voorbereidingen van de Rijksuniversiteit Groningen om een campus in Yantai op te richten, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat in de wijziging van het uitvoeringsbesluit staat dat de Minister de aanvraag kan afwijzen als de academische vrijheid aan de opleiding in het buitenland onvoldoende gewaarborgd is. De leden vinden dit een goede maatregel, maar vragen zich wel af of dit niet breder moet worden gezien dan sec de opleiding. Als het culturele klimaat en/of de wetgeving in het land waar de vestiging zich bevindt, niet strookt met de academische principes (specifiek waar het gaat om fundamentele zaken als vrijheid van meningsuiting), zou dat dan niet afdoende reden moeten zijn om te weigeren? Studenten moeten daarnaast ook de vrijheid hebben om naast hun studie activiteiten te ondernemen. Hierbij valt de denken aan opleidingscommissies, studiege-relateerde excursies, studie- en studentenverenigingen en debatavonden etcetera. Ook hier speelt de wereld buiten de opleiding een rol. Kan de Minister hier op in gaan, zo vragen zij.

3.3. Weigeringsgronden

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Minister in de nota van toelichting ook de exit-strategie noemt die beschreven dient te worden in de aanvraag van een onderwijsinstelling. De Minister stelt hierbij dat ingegaan moet worden op de belangen van het personeel en studenten van de buitenlandse nevenvestiging. Is de Minister van mening dat hierbij altijd de belangen van het Nederlands hoger onderwijs voorop gesteld dienen te worden? Erkent de Minister dat het niet altijd mogelijk is een overgangperiode aan te bieden aan studenten of personeel van de buitenlandse vestiging, bijvoorbeeld in het geval van een ernstige verslechtering van de veiligheidssituatie, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister nader toe te lichten wanneer er sprake is dat de instelling voldoende heeft kunnen aantonen dat het verzorgen van onderwijs in het buitenland van meerwaarde is voor de kwaliteit van onderwijs in Nederland. Kan de Minister aangeven wat de definitie van meerwaarde is in deze context? Aan wat voor zaken moet dan worden gedacht, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie vragen de Minister hoe wordt geborgd, in het geval wet- en regelgeving in het beoogde land ruimte laat voor interpretatie, dat het instellingsbestuur (ook in de toekomst) zelfstandig verantwoordelijk kan blijven over het uitdelen van graden.

De leden vragen de Minister voorts hoe zij omgaat met een mogelijk verschil in definitie van het desbetreffende land en Nederland over de betekenis van ongecensureerde toegang tot het internet. In hoeverre heeft de Minister het idee dat hier harde afspraken over gemaakt kunnen worden, zo vragen bovengenoemde leden. De leden vragen de Minister toe te lichten of zij van mening is of waarborgen voor een ongecensureerde toegang op landelijk- geregeld moeten zijn of op instellingsniveau. Ziet de Minister het gebruik van een VPN³-verbinding als voldoende waarborg voor een ongecensureerde toegang tot het internet? De leden vragen de Minister wanneer rechtsbescherming krachtens de WHW niet van toepassing is op buitenlandse nevenvestigingen, hoe het recht van deze werknemers en studenten dan wel gewaarborgd wordt.

3.4. *Besluit op de aanvraag*

De leden van de CDA-fractie lezen dat een aanvraag voor het verzorgen van onderwijs in het buitenland ter advisering aan zowel de inspectie als de NVAO⁴ zal worden voorgelegd. Deze leden vragen zich af of het mogelijk is dat inspectie en/of NVAO een negatief advies geven en de Minister toch overgaat tot het verlenen van toestemming. Zo ja, onder welke voorwaarden is dit mogelijk? Kan de Minister ook aangeven wat er gebeurt, indien één van beide instanties negatief adviseert en de ander positief. Wat geeft dan de doorslag? Wordt alleen geadviseerd vooraf bij de aanvraag, of wordt door beide instanties ook indien de instelling is gestart, vinger aan de pols gehouden en zo ja, hoe vaak, zo vragen zij. Voorts lezen de leden dat de Minister ook voorwaardelijke toestemming kan verlenen aan een instelling voor het verzorgen van onderwijs in het buitenland. Deze leden willen graag van de Minister weten in welke situaties een voorwaardelijke toestemming wordt verleend en wanneer deze voorwaardelijke toestemming wordt omgezet in een definitieve. De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre het aanvragen van advisering bij adviseringsinstituten een verplichting is voor de Minister. Nu wordt het verwoord als «in de regel» gebruikelijk, maar dat klinkt niet verplicht. Zou dit er dan toe kunnen leiden dat de Minister een keuze kan maken om toestemming te verlenen, zonder advies ingewonnen te hebben van adviseringsinstituten? Hoe kijkt de Minister hier tegenaan, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze het starten van een nieuwe opleiding in het buitenland verschilt met het starten van een opleiding in het binnenland. Wat is het verschil in procedure en verschil in besluitvorming? Waarom zijn er voor deze verschillen gekozen, zo vragen deze leden.

3.5. *Intrekking*

De leden van de D66-fractie merken op dat intrekking mogelijk is wanneer de opleiding aantoonbaar schadelijk is voor de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland of de profilering van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland. De leden vragen de Minister hoe zij aantoonbare schade bewijsbaar acht (ook op korte termijn). Zou het niet ook mogelijk moeten zijn om een tijdelijke maatregel te kunnen instellen, wanneer er het idee heerst dat er *mogelijk* schade wordt geleden, zo vragen de leden.

Voorts merken de leden op dat wanneer schade wordt toegebracht aan de kwaliteit van de opleiding in Nederland de Minister de mogelijkheid heeft om ook de bekostiging te korten op grond van artikel 2.9. Is de Minister van mening dat deze maatregel de schade aan de kwaliteit van het onderwijs in Nederland dan mogelijk groter maakt door te korten op

³ VPN: Virtual Private Network.

⁴ NVAO: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie.

financiële middelen, en dat bovendien uiteindelijk hier studenten en docenten de dupe van zullen zijn, zo vragen de leden. De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat «indien zij om wat voor reden dan ook – bijvoorbeeld omdat het land van vestiging, ondanks de afspraken met Nederland, toch de toegang ontzegt aan de inspectie en de NVAO – niet hun taken kunnen uitoefenen, kan de Minister bij ernstige schade als gevolg daarvan, de toestemming intrekken». Is het ontzeggen van de toegang aan de inspectie en de NVAO op zichzelf al geen reden om de toestemming in te trekken, zo vragen deze leden.

4. Afstemming, internetconsultatie en overleg

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd om te lezen dat ook de koepelorganisaties, en enkele van hun meest betrokken leden en studentenbonden, positief gestemd zijn over dit ontwerpbesluit, aangezien dit de internationalisering van het hoger onderwijs bevordert.

De leden van de D66-fractie merken op dat de LSVb⁵ stelt dat EU-subsidies ook in het verbod moeten komen. Onder het verbod zoals dat nu in artikel 6.8 is geformuleerd kunnen subsidies vallen, afhankelijk van de wijze waarop de te subsidiëren activiteiten zijn geformuleerd. In theorie is het dus mogelijk voor een instelling om EU-subsidie aan te vragen met het specifieke doel om het in te zetten voor de opleiding in het buitenland. Hoe kijkt de Minister aan tegen deze mogelijkheid en is dit niet iets wat zij zou willen ontmoedigen? Zo nee, waarom niet? Is de Minister het met de leden eens dat deze EU-subsidies niet beter naar (Nederlandse) opleidingen in Nederland kunnen gaan of in ieder geval binnen de EU blijven, in plaats van de mogelijkheid dat ze buiten Europa worden ingezet, zo vragen de leden.

5. Gevolgen voor de rijksbegroting

De leden van de D66-fractie lezen dat de gevolgen voor de rijksbegroting zeer beperkt zijn. Gezien het feit dat ze er dus wel zijn, ook al is het gering, vragen de leden wat deze (kleine) gevolgen dan zijn voor de rijksbegroting.

6. Administratieve lasten

De leden van de D66-fractie merken op dat er wordt uitgegaan van vijf aanvragen per jaar, in totaal goed voor 72.400 euro, ongeveer 15.000 euro per aanvraag. Wat gaat de Minister doen als dit aantal aanvragen opeens veel hoger blijkt te liggen, zo vragen de leden. En is dit aannemelijk? Zo nee, waarom niet? Zo ja, zou het dan niet beter zijn om een limiet van het aantal aanvragen per jaar te kunnen instellen, zo vragen de leden. Want, zo stellen de leden, hoe meer aanvragen er gedaan zullen worden, hoe meer deze kosten zullen drukken op de OCW-begroting, en dit zal weer gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs in Nederland. Is de Minister het op dit punt eens met de leden van deze fractie, zo vragen zij.

De leden vragen daarnaast ook of de mogelijkheid bestaat om een aanvraag af te wijzen, voordat er een oordeel over is gegeven, bijvoorbeeld als er al vele aanvragen zijn gedaan of omdat het voorstel zodanig weinig voorstelt dat de kans op een afwijzing zeer groot is? Zo niet, in hoeverre ziet de Minister reden om dit alsnog in te voeren, zo vragen de bovengenoemde leden.

⁵ LSVb: Landelijke Studentenvakbond.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat bij de raming voor de administratieve lasten, is uitgegaan van vijf aanvragen voor een opleiding in het buitenland per jaar. De leden vragen of dit hiermee ook de prognose is voor het aantal jaarlijkse aanvragen voor een opleiding in het buitenland. Waar is deze prognose op gebaseerd, zo vragen deze leden.

Artikelen

De leden van de VVD-fractie merken op dat artikel 6.14 beschrijft op welke gronden de beschikking kan worden ingetrokken. Het valt op dat de intrekkinggronden in lid 1 onder a nauwkeurig worden uitgewerkt (namelijk in lid 2 en in de nota van toelichting), terwijl de intrekkinggrond in lid 1 onder b nauwelijks wordt toegelicht. Kan de Minister nauwkeurig aangeven wanneer zij de academische vrijheid aan een opleiding niet in acht vindt genomen? De leden hechten zeer aan de academische vrijheid aan Nederlandse opleidingen, maar willen voorkomen dat een incident of tijdelijke spanning bij een vestiging direct kan leiden tot beëindiging van een opleiding. De open norm in lid 1 onder b verdient, volgens deze leden, daarom nadere duiding.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat in artikel 6.10 de inhoud van de aanvraag wordt beschreven. Daarin moet volgens lid 1.a niet alleen het belang van het hoger onderwijs in Nederland worden gediend, maar ook beschreven worden wat de meerwaarde van de opleiding in het buitenland voor het land van vestiging is. De voornoemde leden onderschrijven dat de opleiding ook van meerwaarde moet zijn in het land vestiging. Deze leden constateren vervolgens echter dat in artikel 6.11 wel de binnenlandse belangen een weigeringsgrond zijn (lid n), maar de buitenlandse meerwaarde niet meer genoemd wordt. Dit geldt tevens bij de mogelijkheid tot intrekking van de beschikking (artikel 6.14 lid 1.a). Kan de Minister aangeven, gezien het belang dat ook zij hecht aan de meerwaarde van de opleiding voor het land van vestiging, waarom deze meerwaarde in artikelen 6.11 en 6.14 niet is opgenomen? Is de Minister bereid om de meerwaarde van de opleiding voor het land van vestiging op te nemen in de twee genoemde artikelen, zo vragen deze leden.

II Reactie van de Minister

I Algemeen

Ik dank de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen ga ik hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

De leden van de VVD-fractie, de leden van de D66-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige ontwerpbesluit. De leden van de CDA-fractie en de leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige ontwerpbesluit. De leden van de fracties stellen een aantal vragen.

Voordat ik overga tot de beantwoording van uw vragen, wil ik graag het volgende opmerken. Enkele, van verschillende fracties afkomstige, vragen zien op risico's die mogelijk met het toestaan van het verzorgen van een opleiding in het buitenland gepaard gaan, bijvoorbeeld voor de onafhankelijkheid van de instelling die een opleiding in het buitenland verzorgt, de academische vrijheid aan de opleiding in het buitenland, de veiligheid van personen aan de opleiding in het buitenland, en de kwaliteit van de opleiding in Nederland. Tevens wordt gevraagd naar de wijze waarop dit

soort risico's wordt ondervangen, zowel als het gaat om het voorafgaand aan de toestemming stellen van eisen aan de betreffende instelling, als om het plegen van controle en toezicht nadat toestemming is verkregen. Uiteraard wordt op de bedoelde vragen een specifiek antwoord gegeven. Ten algemene laat ik aan die beantwoording nog het volgende voorafgaan.

Voorop staat dat de instelling die een opleiding in het buitenland verzorgt te allen tijde dient te voldoen aan een aantal wezenlijke voorwaarden. Deze wezenlijke voorwaarden zien bijvoorbeeld op de kwaliteit van het onderwijs en de academische vrijheid, die ook aan een opleiding in het buitenland gewaarborgd moeten zijn. De bedoelde voorwaarden zijn vastgelegd in het ontwerpbesluit; aan een instelling wordt dan ook geen toestemming verleend voor het verzorgen van een opleiding in het buitenland tenzij de instelling aan de voorwaarden voldoet. Onverminderd de voorwaarden, heb ik in het besluit bewust voldoende ruimte willen laten om iedere individuele casus op zijn merites te beoordelen en de details van het beleid zich in de praktijk verder te laten ontwikkelen. Als het bijvoorbeeld gaat om het beoordelen van de vraag in hoeverre een opleiding voor een bepaald land van vestiging meerwaarde zal hebben, of de vraag in hoeverre maatregelen die een instelling treft om de academische vrijheid of mensenrechten aan een opleiding te waarborgen afdoende zijn, is het nu eenmaal niet mogelijk om vooraf een standaard vast te leggen die in alle gevallen past, en zal altijd moeten worden gekeken naar de omstandigheden van het geval. Ik pretendeer niet alle mogelijke toekomstscenario's nu al te kunnen voorzien en ik kan dus ook niet garanderen dat dit ontwerpbesluit voorkomt dat er ooit iets fout gaat bij het verzorgen van een opleiding in het buitenland. Wel vereist dit ontwerpbesluit dat er een uitgebreide toets vooraf plaatsvindt en geeft het bovendien de mogelijkheid om achteraf in te grijpen, indien op een opleiding in het buitenland aan een of meerdere van de voorwaarden niet langer zou worden voldaan. Ik verwacht dan ook dat het ontwerpbesluit voldoende ruimte zal bieden aan instellingen om de vruchten te kunnen plukken van deze vorm van internationalisering van het onderwijs, zonder dat dit ten koste zal gaan van het hoger onderwijs in Nederland.

1. Nieuw wettelijk kader

De leden van de D66-fractie vragen aan welke randvoorwaarden minstens moet worden voldaan om toestemming van de Minister te ontvangen voor een opleiding in het buitenland.

In artikel 6.11 van het ontwerpbesluit staan de gronden waarop de aanvraag afgewezen dient te worden. Daarnaast worden in artikelen 6.9 en 6.10 eisen gesteld waar de aanvraag aan dient te voldoen. In deze eisen komen de randvoorwaarden voor het verkrijgen van toestemming tot uitdrukking. Zo dienen onder meer financiële risico's te worden tegengegaan, dient er instemming van de medezeggenschap te zijn met het ontwerpbesluit van het instellingsbestuur om de beoogde opleiding in het buitenland te verzorgen en dient de academische vrijheid aan de opleiding in het buitenland te worden geborgd. Naast de in het ontwerpbesluit genoemde voorwaarden, volgen andere eisen uit de WHW (voor zover van toepassing op rechtspersonen van hoger onderwijs). Zo dient de opleiding waarvoor een aanvraag wordt ingediend door de desbetreffende instelling ook in Nederland te worden verzorgd (artikel 1.19a, derde lid, van de wet).

2. Doelstelling van het besluit

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre rekening gehouden is met de extra kosten die op de begroting van OCW drukken als elke casus apart moet worden getoetst.

Ik vind het belangrijk om iedere casus apart, op zijn merites te beoordelen. Dit is nodig, omdat verschillen tussen de aanvragen van instellingen erg groot kunnen zijn als het gaat om bijvoorbeeld het land van vestiging of de omvang van de opleiding. Daarom is het van belang dat er ruimte is voor maatwerk. Er worden op de rijksbegroting geen extra kosten begroot ten gevolge van de behandeling van de aanvragen. Enkel de zeer beperkte budgettaire kosten in verband met de beoordeling van de aanvraag, zullen ten laste van de begroting vallen.

De leden vragen voorts om nader toe te lichten in hoeverre het verzorgen van een opleiding in het buitenland in het belang is van de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland. Op wat voor manieren leidt het verzorgen van een opleiding in het buitenland tot een hogere kwaliteit van onderwijs in Nederland?

Ik ben van mening dat het verzorgen van een opleiding in het buitenland meerwaarde kan hebben voor de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland. Ik zie die potentiële meerwaarde daar waar het gaat om het versterken van de Nederlandse participatie in internationale netwerken, het positioneren van het Nederlands hoger onderwijs, maar ook in het vergemakkelijken van uitwisseling van studenten en docenten. De praktijk moet laten zien op welke manier het verzorgen van opleidingen in het buitenland hieraan bijdraagt, maar ik denk bijvoorbeeld aan afspraken die de tijdelijke uitwisseling van Nederlandse studenten en docenten stimuleren, het uitwisselen van vernieuwende onderwijskundige inzichten, en een toename van diversiteit binnen onderzoeksgroepen.

De leden van de D66-fractie zien een mogelijke tegenstelling tussen enerzijds het uitgangspunt dat het verzorgen van een opleiding in het buitenland in het belang dient te zijn van de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland, en anderzijds het feit dat het onderhavige besluit voorziet in aanvullende waarborgen en heldere financiële voorschriften die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat het verzorgen van opleidingen in het buitenland niet ten koste gaat van de kwaliteit van het hoger onderwijs, en vragen om hier nader op in te gaan.

Dat het verzorgen van een opleiding in het buitenland meerwaarde kan hebben voor de kwaliteit van het onderwijs in Nederland, doet er niet aan af dat deze vorm van transnationaal onderwijs in potentie ook ten koste zou kunnen gaan van de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland of de profilering van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland. Het staat voor mij buiten kijf dat die laatstgenoemde situatie zich niet mag voordoen. Op basis van dit ontwerpbesluit hebben instellingen de verplichting aannemelijk te maken dat er sprake is van meerwaarde voor de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en de profilering van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland (artikel 6.11) en tegelijkertijd te laten zien dat gewaarborgd is dat het niet ten koste gaat van het onderwijs in Nederland. Deze beide uitgangspunten spreken elkaar dus niet tegen, maar bestaan naast elkaar.

Tenslotte vragen de leden wat de invloed is van het al dan niet verlenen van eventuele steun van de medezeggenschapsorganen, wat betreft de vereiste toestemming van de Minister voor het verzorgen van een opleiding in het buitenland.

Uit artikel 6.9, lid b van onderhavig ontwerpbesluit volgt dat een aanvraag in ieder geval vergezeld moet gaan van een schriftelijke verklaring van voorafgaande instemming van de universiteitsraad of de betrokken

medezeggenschapsraad van een bekostigde instelling. Als aan deze voorwaarde niet wordt voldaan, is de aanvraag onvolledig en kan deze niet in behandeling worden genomen. Er volgt dan dus in geen geval toestemming.

3. Inhoud van het besluit

3.1. Financiering opleiding in het buitenland

De leden van de CDA-fractie vragen aan te geven welke middelen door een bekostigde instelling mogen worden ingezet ter financiering van hoger onderwijs in het buitenland.

Alle middelen die niet onder de omschrijving in artikel 6.8 van onderhavig ontwerpbesluit vallen, mogen worden ingezet voor ter financiering van het verzorgen van opleidingen in het buitenland. Hieronder vallen bijvoorbeeld de middelen van de instelling die verkregen zijn uit winst op private activiteiten (zoals het verzorgen van contractonderwijs en contractonderzoek en het verlenen van ICT-diensten aan derden), middelen verkregen van een buitenlandse overheid of giften van derden.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de Minister het feit dat instellingen een opleiding in het buitenland financieren met private middelen, ziet in het licht van de onafhankelijkheid van de betreffende opleiding/neveninstelling. Wanneer een opleiding bijvoorbeeld zou worden gefinancierd door een private investeerder die niet dezelfde standaard gebruikt als het gaat om academische vrijheid ten opzichte van de Nederlandse standaard, in hoeverre denkt de Minister dat er dan zelfcensuur zou kunnen ontstaan op de opleiding om de financierder tevreden te stellen? Hoe gaat de Minister dit voorkomen?

Instellingen voor hoger onderwijs kunnen zelf bepalen wat zij onderwijzen en ook met wie zij samenwerken; de instelling bepaalt conform de wet de inhoud van het onderwijs en blijft hiervoor altijd zelf verantwoordelijk. Bij de aanvraag om toestemming voor het verzorgen van een opleiding in het buitenland zal op grond van artikel 6.10 beschreven dienen te worden op welke wijze de samenwerking met een eventuele partner vorm zal worden gegeven, zodat beoordeeld kan worden of deze vormgeving voldoende ruimte laat voor de instelling om zelf de verantwoordelijkheid over het onderwijs te dragen.

De verantwoordelijkheid van de instelling impliceert ook integriteit van de instelling als het gaat om het naleven van wettelijke voorschriften en dus ook het waarborgen van de vereiste standaarden voor het mogen verzorgen van een opleiding in het buitenland. In artikel 6.14 van onderhavig ontwerpbesluit wordt geregeld dat de toestemming voor het verzorgen van de opleiding in het buitenland kan worden ingetrokken als de wettelijke voorschriften voor het verzorgen van een opleiding in het buitenland niet worden nageleefd. Specifiek ten aanzien van de academische vrijheid wordt geregeld dat indien deze niet in acht wordt genomen aan de opleiding in het buitenland, de toestemming hoe dan ook wordt ingetrokken. Kortom, de academische vrijheid aan de opleiding in het buitenland dient te allen tijde geborgd te zijn.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie hoe vrij en onafhankelijk een instelling is als de opleiding volledig afhankelijk is van private investeringen. Hoe ziet de Minister dit in het kader van waarborgen en handhaven van academische vrijheid, zo vragen de bovengenoemde leden.

Het is niet per definitie zo dat een instelling voor haar opleiding in het buitenland volledig afhankelijk zal zijn van private investeerders. Instellingen beschikken immers in de regel zelf over verschillende soorten middelen die buiten de omschrijving in artikel 6.8 vallen en die zij dus mogen inzetten voor het verzorgen van de opleiding in het buitenland. In

antwoord op een eerdere vraag van de CDA-fractie over de financiering van de opleiding in het buitenland noemde ik in dit kader bijvoorbeeld middelen die zijn verkregen uit winsten op private activiteiten. Indien er wel sprake is van middelen die afkomstig zijn van private investeerders, heeft de betreffende instelling de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat dat geen negatieve gevolgen heeft voor de onafhankelijkheid van een instelling en de waarborging van de academische vrijheid. In antwoord op de voorgaande vragen van de D66-fractie heb ik reeds geschetst op welke wijze de academische vrijheid geborgd zal worden bij het verzorgen van een opleiding in het buitenland.

De leden vragen voorts hoe het verbod op gebruik van de indirecte aanwending van de bedoelde middelen wordt gecontroleerd, en hoe de handhaving hiervan zal verlopen.

In de reguliere verantwoording van de bekostigde instelling legt de instelling verantwoording af over de rechtmatige besteding van de publieke middelen. Uit deze verantwoording dient te blijken dat deze middelen niet zijn aangewend, direct noch indirect, voor de voorbereiding van of het verzorgen van opleidingen in het buitenland. Verder geeft het ontwerpbesluit de mogelijkheid om zo nodig nadere regels over verantwoording in een ministeriële regeling neer te leggen om te waarborgen dat de accountant in het kader van de controle van het jaarverslag ook kan controleren of het bestedingsverbod in artikel 6.8 wordt nageleefd.

Daarnaast vragen de bovengenoemde leden in hoeverre het praktisch haalbaar is om de toegestane middelen strikt gescheiden te houden van de activiteiten aan de Nederlandse vestiging, en of hier in de praktijk goede ervaring mee is.

De bekostigde instellingen moeten zich op grond van de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs, in het bestuursverslag verantwoorden over het gevoerde beleid zoals aangegeven in onder andere de Notitie Helderheid uit 2004 en de brief van 20 juli 2005, Kamerstukken II 2003/04, 28 248, nr. 84. In deze brief staat onder meer dat de instelling zich – zowel in de richting van het Ministerie van OCW als richting relevante stakeholders – transparant moet verantwoorden over de publieke en private activiteiten en bijbehorende geldstromen in het financieel jaarverslag en bestuursverslag. De verwachting is daarom dat ook de scheiding van middelen waartoe een instelling die een opleiding in het buitenland verzorgt verplicht zal zijn, te realiseren is in de praktijk.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of het mogelijk is om een overzicht te verkrijgen van alles wat er (op dit moment) onder verkregen middelen ten laste van de rijksbegroting valt en een overzicht van alles dat (op dit moment) valt onder de middelen verkregen uit de bij wet ingestelde heffingen. Zo nee, waarom niet, zo vragen zij.

Onder middelen verkregen ten laste van de rijksbegroting vallen alle middelen die de bekostigde instelling daaruit heeft ontvangen om de activiteiten in Nederland zoals geformuleerd in artikel 1.3 van de WHW te financieren. Voor het hoger onderwijs betreft dit hoofdzakelijk de middelen die zij ontvangt vanuit artikel 6, 7 en 16 van de onderwijsbegroting. Het gaat hierbij met name om (aanvullende) bekostiging en subsidies, zoals genoemd in tabel 6.3, 6.4 en 16.3 van de OCW-begroting. Voor subsidies geldt dat deze altijd gealloceerd worden voor een specifiek doel. Het hangt af van de formulering van de te subsidiëren activiteiten of de subsidie ingezet kan worden voor het verzorgen van opleidingen in het buitenland. Middelen die zijn verkregen uit de bij wet ingestelde heffingen betreffen hoofdzakelijk de inkomsten uit het wettelijk collegegeld, het instellingscollegegeld en het examengeld. Een overzicht per instelling van de ontvangen middelen ten laste van de rijksbegroting en de bij wet

ingestelde heffingen is jaarlijks te vinden in het jaarverslag van de betreffende instelling.

De leden van de SP-fractie vragen of te voorkomen is dat ondanks alle wettelijke maatregelen bij grote financiële tegenvallers de rijksbijdrage alsnog wordt gebruikt. Zijn, zo vragen zij, de huidige garanties afdoende om een dergelijke gebeurtenis te voorkomen?

Zowel de desbetreffende artikelen in de WHW als het onderhavige ontwerpbesluit zijn erop ingericht om dit te voorkomen. Een dergelijke inzet van de rijksbijdrage is niet alleen uitdrukkelijk verboden, er zal ook vooraf getoetst worden of de instelling voldoende maatregelen heeft getroffen om, in geval van een financiële tegenvaller, dit verbod te kunnen naleven. Bij de aanvraag moet een instelling uitleggen hoe de financiële risico's worden tegengegaan. Onderdeel hiervan is dat een instelling moet aangeven hoe wordt voorkomen dat middelen voor de wettelijke taak – zoals de rijksbijdrage – ten behoeve van de opleiding in het buitenland aangewend worden. Advisering door de inspectie op dit punt zal een wezenlijke rol kunnen spelen bij het al dan niet geven van toestemming. Verder zal de inspectie nauw op de naleving van het bestedingsverbod toezien in het kader van het toezicht op de financiële verantwoording door de instelling.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie wat in de praktijk de consequentie zou zijn als een instelling alsnog een tekort in het buitenland zou (moeten) aanvullen vanuit de rijksbijdrage.

Het aanvullen van een financieel tekort in het buitenland met gebruik van de rijksbijdrage wordt met onderhavig ontwerpbesluit uitdrukkelijk verboden. Mocht een instelling hiertoe toch zijn overgegaan, dan kan dit leiden tot intrekking van de toestemming op grond van voorgesteld artikel 6.14 van het ontwerpbesluit. Eventueel zou ook gebruik kunnen worden gemaakt van de mogelijkheid die artikel 2.9 geeft om openbare instellingen te korten op de bekostiging en mogelijk de betreffende kosten te verhalen op de bestuurders.

3.2 Aanvraag

De leden van de VVD-fractie vragen om specifiekere aan te geven hoe de meerwaarde van een opleiding voor het land van vestiging wordt beoordeeld, afgezien van de vraag of het gaat om het aanbieden van curriculum dat nog niet bestaat in dat land? Kan de Minister hiervoor objectieve maatstaven geven, zo vragen de leden.

Ik verwacht dat de factoren die relevant zijn voor het kunnen bepalen van de meerwaarde sterk zullen verschillen per land en per opleiding. Deze meerwaarde kan inderdaad bestaan uit het aanbieden van een nieuw curriculum, maar ook uit de mogelijkheid voor de studenten uit het land van vestiging om kennis te maken met een andere vorm van onderwijs met een uitstekend niveau en hen de vruchten te laten plukken van internationalisering *at home*. In geval van een aanvraag voor het verzorgen van een opleiding in het buitenland zal voor het beoordelen van de vraag of er sprake is van een meerwaarde voor het betreffende land van vestiging, de beschrijving die de aanvrager hiervan geeft in de aanvraag dienen als vertrekpunt. Ik verwacht dan ook dat instellingen in voorbereiding naar een aanvraag, in samenwerking met het land van vestiging en eventuele partners, tot een specifieke invulling kunnen komen van de meerwaarde voor het land van vestiging.

De leden vragen voorts met welke insteek/vragen de medezeggenschap wordt verwacht een voorstel van de instelling tot het verzorgen van een opleiding in het buitenland te benaderen.

Ik verwacht van de medezeggenschapsraad dat zij in de eerste plaats beoordeelt of het voorstel voor het verzorgen van een opleiding in het

buitenland meerwaarde heeft voor de kwaliteit van het onderwijs in Nederland en de profilering van het Nederlandse onderwijs in het buitenland. De medezeggenschap heeft een belangrijke stem waar het gaat om ontwikkelingen die de gang van zaken aan de instelling in Nederland beïnvloeden. Ik verwacht bijvoorbeeld dat de medezeggenschap vragen stelt over de inzet van personeel van de Nederlandse opleiding in het buitenland en over de omvang van de opleiding of opleidingen in het buitenland. Ik stel mij ook voor dat zij vragen stelt over de potentiële risico's die het verzorgen van een opleiding in het buitenland met zich meebrengt, waaronder de financiële risico's, en over de manier waarop het instellingsbestuur deze risico's afdekt. Ik verwacht dat de medezeggenschapsraad ook aandacht heeft voor de manier waarop medezeggenschap of inspraak aan de opleiding in het buitenland wordt voorgesteld door het instellingsbestuur.

De leden vragen tevens wat het doel is van het aan de instellingen vragen om een visie op het aantal studenten aan de vestiging in het buitenland en de vestiging in Nederland.

Betekent dit dat buitenlandse vestigingen nooit meer studenten mogen aannemen dan de Nederlandse vestiging of zijn hier verder geen consequenties aan verbonden, zo vragen de leden.

Het doel van het vereiste dat de instelling in de aanvraag ingaat op de beoogde schaal en omvang van de opleiding die zij in het buitenland wil verzorgen, is het verkrijgen van inzicht in de omvang van de opleiding in het buitenland, ook in relatie tot de omvang van de instelling of de opleiding in Nederland. Bij een bijzonder grote of juist bijzonder kleine schaal kan het, in verband met de beheersbaarheid van de nevenvestiging en de mogelijke consequenties voor de Nederlandse vestiging van de opleiding, nodig of wenselijk zijn om nadere eisen aan de omvang te stellen. Het ontwerpbesluit biedt de ruimte om voorschriften te verbinden aan de toestemming in het belang van de kwaliteit of de profilering van het onderwijs. Een dergelijk voorschrift kan zien op de omvang van de opleiding en kan bijvoorbeeld inhouden dat de buitenlandse vestiging van de opleiding niet meer studenten mag aannemen dan de Nederlandse opleiding of dat het aantal studenten aan de opleiding in het buitenland niet meer bedraagt dan een bepaald percentage van het totaal aantal studenten aan de gehele opleiding (de Nederlandse vestiging en de nevenvestiging in het buitenland gezamenlijk).

De leden van de CDA-fractie vragen toe te lichten waarom er toch niet aan is gedacht om voorwaarden te stellen aan het regelen van draagvlak bij een niet-bekostigde instelling.

Op grond van de vigerende wetgeving geldt voor niet-bekostigde instellingen een aantal WHW-voorschriften niet, dat voor bekostigde instellingen wel geldt. De verplichtingen omtrent medezeggenschap zijn daar een voorbeeld van. Er is niet voor gekozen om specifiek voor niet-bekostigde instellingen die een opleiding in het buitenland willen verzorgen deze wettelijke verplichting te introduceren die voor de overige niet-bekostigde instellingen niet geldt. Een dergelijke fundamentele aanpassing zou ver voorbij gaan aan de doelstelling van onderhavig ontwerpbesluit, namelijk het voor Nederlandse instellingen mogelijk maken om, onder voorwaarden, opleidingen in het buitenland te verzorgen die reeds in Nederland worden aangeboden.

In de praktijk is het overigens zo dat veel niet-bekostigde instellingen een vorm van inspraak voor studenten en personeel hebben georganiseerd. Het zou wat mij betreft zeker spreken voor de niet-bekostigde instelling als ook zij inspraak op de beslissing om een opleiding in het buitenland te verzorgen mogelijk maakt. Daarmee kan de instelling het interne draagvlak tonen. Uiteraard ben ik het met de leden eens dat ook voor niet-bekostigde instellingen geldt dat de Nederlandse studenten geen

nadelige gevolgen zouden moeten ondervinden van het feit dat de instelling waaraan zij studeren ook opleidingen in het buitenland verzorgt. Het is mede daarom zo dat de niet-bekostigde instelling, net als een bekostigde instelling, een aanvraag moet indienen en moet voldoen aan alle in het voorliggende ontwerpbesluit opgenomen eisen.

De leden vragen voorts of de regels voor medezeggenschap van studenten en personeel in het buitenland alleen voor de bekostigde instellingen gelden of ook voor de niet-bekostigde instellingen.

Op het verzorgen van een opleiding in het buitenland is hetzelfde WHW-regime van toepassing als op grond van de vigerende wetgeving van toepassing is op het verzorgen van een opleiding in Nederland door een rechtspersoon voor hoger onderwijs. Dat wil zeggen dat bepaalde WHW-voorschriften die voor bekostigde instellingen wel gelden als het gaat om de opleiding in Nederland, waaronder de voorschriften ten aanzien van medezeggenschap, ten aanzien van de opleiding in het buitenland niet gelden. Dit betekent dat voor niet-bekostigde instellingen noch voor bekostigde instellingen een wettelijke verplichting bestaat tot het organiseren van medezeggenschap van studenten en personeel aan de opleiding in het buitenland. Tegelijkertijd ligt het in de rede dat instellingen wel een vorm van medezeggenschap aan de opleiding in het buitenland overwegen. Van hen wordt daarom verwacht dat ze hierop ingaan in de aanvraag. Voor de medezeggenschap in Nederland ligt er ook een rol om dit aspect mee te nemen in haar beoordeling van de plannen van het instellingsbestuur.

Daarnaast vragen de leden om nader toe te lichten onder welke voorwaarden de mensenrechtensituatie van een land als precair wordt beschouwd. Deze leden vragen de Minister tevens aan te geven voor welke landen dit op dit moment geldt en of China ook valt aan te merken als een dergelijk land.

Uit voorgesteld artikel 6.10, eerste lid, onderdeel k van het ontwerpbesluit volgt dat iedere instelling in haar aanvraag een beschrijving opneemt over de mensenrechtensituatie en de sociale verhoudingen aan de opleiding in het buitenland en de eventuele maatregelen die zij wil nemen om de mensenrechten en sociale verhoudingen aan de opleiding te waarborgen. Tijdens de voorbereiding van de aanvraag zal de instelling moeten vaststellen of de situatie zodanig precair is dat extra maatregelen noodzakelijk zijn. Vervolgens wordt bij de beoordeling van de aanvraag bezien of de mensenrechtensituatie aan de opleiding op orde is. Hierbij zal ik, wanneer de situatie in het land daartoe aanleiding geeft, mijn collega van Buitenlandse Zaken consulteren. Ten algemene wil ik niet vooruit lopen op de beoordeling van de individuele aanvragen, het ontwerpbesluit geeft voldoende duidelijk weer langs welke kaders de beoordeling zal plaatsvinden.

De leden van de CDA-fractie vragen ook om nader toe te lichten welke maatregelen de instellingen moeten treffen ter bescherming van hun personeel en studenten, bijvoorbeeld in het geval van een aanhouding vanwege de deelname aan de opleiding, of de gedane uitingen tijdens de opleiding, of in het geval van intimidatie door de buitenlandse overheid. Ik vind het uiteraard belangrijk dat studenten aan een Nederlandse opleiding in het buitenland bescherming genieten tegen intimidatie of aanhouding wegens deelname aan het onderwijs. Tegelijkertijd moeten we realistisch zijn over de mogelijkheden van de instelling. We kunnen niet verwachten dat de instelling studenten en personeel te allen tijde kan beschermen. Wel verwacht ik dat de instelling haar verantwoordelijkheid neemt en voordat zij zich in het land vestigt uitgebreid nagaat hoe de situatie in een land is en eventueel afspraken maakt met de overheid of maatregelen treft ter bescherming van hun studenten en personeel aan de

opleiding. Mocht blijken dat de mensenrechtensituatie of de sociale verhoudingen zich ongunstig ontwikkelen en de veiligheid en rechten van bij de opleiding betrokken personen niet langer kunnen worden gewaarborgd, heb ik de mogelijkheid om de toestemming in te trekken.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre er een (verplichte) bovengrens verbonden is aan het aantal studenten dat toegelaten wordt tot de opleiding of vestiging in het buitenland in relatie tot het totale aantal studenten aan de vestiging in Nederland.

Voorts vragen de leden of de Minister het met hen eens is dat het onwenselijk zou zijn als een buitenproportioneel groot gedeelte van de totale studentenpopulatie van een instelling zich begeeft op een instelling in het buitenland. Ziet de Minister een manier om hier een bovengrens aan te verbinden, zo vragen de leden.

Zoals ik eerder aangaf in reactie op een vraag van de VVD-fractie over het aantal studenten aan de vestiging in het buitenland en de vestiging in Nederland kan het, in verband met de beheersbaarheid van de nevenvestiging en de mogelijke consequenties voor de Nederlandse vestiging van de opleiding, nodig of wenselijk zijn om nadere eisen aan de omvang van de opleiding of het geheel aan opleidingen van de instelling in het buitenland te stellen. Het kan inderdaad onwenselijk zijn dat een buitenproportioneel gedeelte van de totale studentenpopulatie zich in het buitenland bevindt. Dit ontwerpbesluit voorziet niet in een (verplichte) algemene bovengrens aan het aantal studenten dat aan de opleiding in het buitenland mag worden toegelaten in relatie tot het aantal studenten in Nederland. Het ontwerpbesluit biedt mij wel de ruimte om in concrete gevallen nadere voorschriften te verbinden aan de toestemming in het belang van de kwaliteit of de profilering van het onderwijs. Een dergelijk voorschrift kan zien op de omvang van de opleiding en kan bijvoorbeeld inhouden dat de buitenlandse vestiging van de opleiding niet meer studenten mag aannemen dan de Nederlandse opleiding of dat het aantal studenten aan de opleiding in het buitenland niet meer dan een bepaald percentage bedraagt van het totaal aantal studenten aan de gehele opleiding (de Nederlandse vestiging en de nevenvestiging in het buitenland gezamenlijk).

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast hoe door OCW wordt getoetst of de waarborging van de academische vrijheid in het land van de buitenlandse instelling voldoende is.

De academische vrijheid vormt een belangrijke pijler van het Nederlandse hoger onderwijs. Het speelt een cruciale rol in het geven en ontvangen van onderwijs en dient dus ook gewaarborgd te zijn bij opleidingen die in het buitenland worden verzorgd. Docenten, studenten en onderzoekers dienen de vrijheid te hebben bij het geven of ontvangen van onderwijs hun eigen wetenschappelijke inzichten te volgen en daarbij niet afhankelijk te zijn van bepaalde politieke, filosofische of wetenschapstheoretische opvattingen. Het is aan de instelling die de aanvraag indient om hierin grondig te beschrijven en te onderbouwen hoe zij deze waarborging vormgeeft. Ik beoordeel of de beschreven maatregelen het voldoende aannemelijk maken dat de academische vrijheid wordt gewaarborgd op eenzelfde niveau als in Nederland en kan mij daarbij op onderdelen laten adviseren door de NVAO, de Inspectie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast kan ik andere adviseurs consulteren, bijvoorbeeld wanneer specifiek de beschrijving van de maatregelen om de academische vrijheid te borgen daartoe aanleiding geeft.

Tevens vragen de leden of de Minister concrete maatregelen kan noemen die genomen worden indien de academische vrijheid niet hetzelfde niveau geniet als in Nederland.

Wanneer ik het, op basis van de door de instelling in de aanvraag beschreven maatregelen, onvoldoende aannemelijk acht dat de studenten en docenten academische vrijheid van eenzelfde niveau als in Nederland zullen genieten, dan geef ik geen toestemming voor het verzorgen van de opleiding. Wanneer de opleiding reeds gestart is en vast komt te staan dat de academische vrijheid niet in acht wordt genomen aan de opleiding, verplicht dit ontwerpbesluit mij om de toestemming in te trekken. De opleiding moet dan worden afgebouwd. Voordat tot intrekking wordt overgegaan is het denkbaar, ook in het belang van de zittende studenten, dat bij zorgwekkende signalen de instelling door mij of door de inspectie wordt gewaarschuwd en dat zij wordt gevraagd concrete maatregelen te nemen om de situatie snel te verbeteren. Dat kan bijvoorbeeld gaan om maatregelen om de vrije internettoegang te waarborgen, maar ook om het aanpassen van literatuur die gebruikt wordt of de personele bezetting aan de opleiding in het buitenland.

De leden vragen voorts hoe getoetst wordt door OCW of de (beschrijving van) de veiligheidssituatie en rechten van de bij het onderwijs betrokken personen gewaarborgd is en of eventuele extra genomen maatregelen voldoende zijn om dit te garanderen.

De instelling moet in haar aanvraag voor het verzorgen van een opleiding in het buitenland beschrijven en onderbouwen hoe zij voornemens is de veiligheidssituatie en de rechten van de bij het onderwijs betrokken personen te waarborgen. Ik beoordeel of de voorgenomen maatregelen het voldoende aannemelijk maken dat borging van de veiligheid en rechten van de bij het onderwijs betrokken personen gewaarborgd is. Om de maatregelen goed te kunnen toetsen kan ik bij de beoordeling hiervan mijn collega van het Ministerie van Buitenlandse Zaken consulteren.

De leden van de D66-fractie vragen ook in hoeverre redelijke/gegronde twijfel betreffende het niveau van de academische vrijheid, een grondige reden mag zijn om het verzoek direct af te wijzen.

Indien er reden is om aan te nemen dat de academische vrijheid onvoldoende zal worden gewaarborgd door de instelling, dan ligt het voor de hand de aanvraag af te wijzen op grond van artikel 6.11 van het ontwerpbesluit omdat niet voldoende aannemelijk is gemaakt dat het verzorgen van de opleiding in het buitenland meerwaarde heeft voor het onderwijs in Nederland en de profilering van het onderwijs in het buitenland. Twijfel over de waarborging van academische vrijheid kan geen reden zijn om een aanvraag bij voorbaat niet in behandeling te nemen; op grond van de Algemene wet bestuursrecht wordt een aanvraag die volledig is, in behandeling genomen en op zijn merites beoordeeld.

De leden vragen voorts in hoeverre de Minister consequenties of maatregelen voor handen heeft mocht achteraf blijken dat er toch gebruik is gemaakt van bekostigde middelen die bedoeld zijn voor de wettelijke taak.

Wanneer blijkt dat door een instelling gebruik is gemaakt van middelen die zijn verkregen ten laste van de rijksbegroting, kan op grond van artikel 6.14, tweede lid, onder a, de toestemming voor het verzorgen van de opleiding in het buitenland worden ingetrokken. Daarenboven kunnen openbare instellingen in gevallen waarin de bekostiging is gebruikt voor de opleiding in het buitenland, in de bekostiging worden gekort op grond van artikel 2.9 van de WHW. Dit artikel geeft ook de mogelijkheid om dit bedrag eventueel te verhalen op de bestuurders.

Daarnaast vragen de leden nader toe te lichten of het verbod op het gebruik van publieke middelen niet al van toepassing is op de voorbereidingen van de Rijksuniversiteit Groningen om een campus in Yantai op te richten.

Het is op basis van de huidige wet- en regelgeving niet uitgesloten dat een instelling rijksmiddelen aanwendt voor het voorbereiden van een aanvraag voor het verzorgen van een opleiding in het buitenland. Met het bestedingsverbod dat is opgenomen in artikel 6.8 van onderhavig ontwerpbesluit komt daar verandering in. In aanloop naar de komst van het besluit heeft de Inspectie informatie ingewonnen bij en overlegd met de Rijksuniversiteit Groningen. De uitkomst hiervan is dat de Rijksuniversiteit Groningen de gerealiseerde voorbereidingskosten tot en met 2016 heeft gefinancierd uit private middelen en dat zij de verwachte voorbereidingskosten in 2017 zal kunnen financieren uit private middelen.

De leden van de SP-fractie vragen of de mogelijkheid de aanvraag af te wijzen indien de academische vrijheid aan de opleiding in het buitenland onvoldoende gewaarborgd is, niet breder moet worden gezien dan sec de opleiding. Als het culturele klimaat en/of de wetgeving in het land waar de vestiging zich bevindt, niet strookt met de academische principes (specifiek waar het gaat om fundamentele zaken als vrijheid van meningsuiting), zou dat dan niet afdoende redenen moeten zijn om te weigeren, zo vragen de leden. Ook vragen de leden of de Minister kan ingaan op de vrijheid die studenten moeten hebben om naast hun studie activiteiten te ondernemen als opleidingscommissies, studiegerelateerde excursies, studie- en studentenverenigingen en debatavonden etc.

Ik vind niet dat, wanneer het culturele klimaat of de wetgeving in het land waar de vestiging zich bevindt, niet strookt met de academische principes, dat afdoende redenen is om de toestemming per definitie te weigeren. Ik acht het mogelijk dat het land van vestiging zich specifiek ten aanzien van de opleiding in het buitenland committeert aan andere, strengere, normen dan de geldende normen in het land van vestiging. De nevenvestiging wordt daardoor een plaats waar studenten de mogelijkheid krijgen om kennis te nemen van een andere manier van denken en een andere vorm van hoger onderwijs, en in potentie nemen zij iets van die kennis mee in hun loopbaan en in hun verdere leven. Ik wil deze mogelijkheid niet bij voorbaat al uitsluiten. Ik wil wel uitsluiten dat fundamentele zaken, zoals de vrijheid van meningsuiting aan de opleiding die door een Nederlandse instelling wordt verzorgd, niet in orde zijn. Daartoe dienen de waarborgen die worden vereist in onderhavig ontwerpbesluit.

3.3. Weigeringsgronden

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister van mening is dat bij het in de exit-strategie ingaan op de belangen van het personeel en studenten van de buitenlandse nevenvestiging, altijd de belangen van het Nederlands hoger onderwijs voorop gesteld dienen te worden.

Uit dit ontwerpbesluit volgt dat de instelling die een opleiding in het buitenland verzorgt de verplichting heeft om in geval van beëindiging van die opleiding, deze af te bouwen. De belangen voor het Nederlands hoger onderwijs staan daarbij voorop, in die zin dat de exit-strategie moet voorkomen dat de kwaliteit of de financiële stabiliteit van de Nederlandse instelling te lijden heeft onder het afbouwen van de opleiding in het buitenland. Uiteraard verwacht ik ook dat in de exit-strategie de belangen van de studenten en het personeel aan de opleiding in het buitenland in acht worden genomen.

De leden vragen voorts of de Minister erkent dat het niet altijd mogelijk is een overgangperiode aan te bieden aan studenten of personeel van de buitenlandse vestiging, bijvoorbeeld in het geval van een ernstige verslechtering van de veiligheidssituatie.

De vraag van de VVD interpreteer ik zo, dat wordt gevraagd naar de mogelijkheid tot afbouw van een opleiding nadat is komen vast te staan dat deze opleiding zal worden beëindigd. Ik erken dat een periode van afbouw voor studenten en personeel niet altijd mogelijk is. Zoals

beschreven in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit, is het denkbaar dat wanneer de oorzaak van beëindiging van de opleiding is gelegen in een gebrek aan veiligheid voor studenten of personeel, dit invloed heeft op de mate waarin het plan voor de graduele afbouw uitgevoerd kan worden. Bij een acute noodsituatie is het niet in het belang van de studenten en het personeel dat de opleiding nog enkele jaren in afbouw wordt voortgezet.

De leden van de CDA-fractie vragen nader toe te lichten wanneer er sprake van is dat de instelling voldoende heeft kunnen aantonen dat het verzorgen van onderwijs in het buitenland van meerwaarde is voor de kwaliteit van onderwijs in Nederland. Kan de Minister aangeven wat de definitie van meerwaarde is in deze context? Aan wat voor zaken moet dan worden gedacht, zo vragen zij.

Ik zie de potentiële meerwaarde van het verzorgen van opleidingen in het buitenland voornamelijk op drie vlakken: het versterken van internationale netwerken, het beter positioneren van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland en het vergemakkelijken van uitwisseling van studenten en docenten. Het is in de eerste plaats aan de instelling om te beschrijven op welke wijze het initiatief dat de instelling voor ogen heeft, zal bijdragen aan de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland. Er is geen vaste definitie van meerwaarde te geven, want ik denk dat hier op verschillende manieren invulling aan kan worden gegeven. Ik denk dan bijvoorbeeld aan een uitwisselingsprogramma opzet voor studenten en docenten uit Nederland, zodat deze op een relatief gemakkelijke wijze de vruchten kunnen plukken van een internationale uitwisseling. Om voornoemde reden is evenmin vooraf aan te geven wanneer er sprake van zal zijn dat de instelling de meerwaarde voldoende heeft kunnen aantonen.

De leden van de D66-fractie vragen hoe wordt geborgd, in het geval wet- en regelgeving in het beoogde land ruimte laat voor interpretatie, dat het instellingsbestuur (ook in de toekomst) zelfstandig verantwoordelijk kan blijven over het uitdelen van graden.

De Nederlandse wet- en regelgeving, die van toepassing blijft ook als een instelling een opleiding in het buitenland verzorgt, vereist dat de Nederlandse instelling de graden verleent. Het is aan de instelling om zich ervan te vergewissen en bij de aanvraag aan te geven dat de samenwerking met een eventuele partner zodanig is, dat de instelling de graden zelf kan verlenen. Mocht dit na het verkrijgen van de toestemming door veranderende wet- en regelgeving van het land van vestiging, of om andere redenen, niet meer mogelijk zijn, dan kan dit leiden tot intrekking van de toestemming op grond van artikel 6.14, tweede lid, onderdeel a van het ontwerpbesluit.

De leden vragen de Minister voorts hoe zij omgaat met een mogelijk verschil in definitie van het desbetreffende land en Nederland over de betekenis van ongecensureerde toegang tot het internet. In hoeverre heeft de Minister het idee dat hier harde afspraken over gemaakt kunnen worden, zo vragen bovengenoemde leden.

De instelling zal een ongecensureerde toegang tot het internet moeten garanderen, omdat dit een belangrijk onderdeel is voor academische vrijheid. Het kan nodig zijn dat de instelling hiertoe afspraken maakt met het land van vestiging. Deze afspraken zullen zodanig geformuleerd moeten zijn, dat over de betekenis van het begrip ongecensureerde toegang geen misverstand kan bestaan. Bij de aanvraag zal beoordeeld worden of de maatregelen die worden getroffen om de academische vrijheid te waarborgen voldoende zijn.

De leden van de D66-fractie vragen tevens toe te lichten of de Minister van mening is dat waarborgen voor een ongecensureerde toegang op landelijk niveau geregeld moeten zijn of op instellingsniveau.

De vraag van de leden van de D66-fractie interpreteer ik op zo'n manier, dat de vraag wordt gesteld of afspraken tussen de instelling en het land van vestiging over ongecensureerde toegang tot het internet, zouden moeten zien op de toegang tot internet aan de opleiding of toegang tot het internet in het gehele land van vestiging. Ik verwacht van instellingen dat zij maatregelen nemen om te waarborgen dat studenten en personeel aan de opleiding die zij verzorgen in het buitenland ongecensureerde toegang tot het internet hebben. Daarmee zeg ik niet dat in het land waar de instelling besluit een opleiding te verzorgen, ongecensureerde toegang tot het internet per definitie de norm moet zijn. Zoals ik ook in een eerder antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie heb aangegeven, acht ik het mogelijk dat een instelling kan bedingen dat aan de opleiding in het buitenland andere normen gelden ten aanzien van de toegang tot het internet dan die gebruikelijk zijn in het land van vestiging.

Voorts vragen de leden of de Minister het gebruik van een VPN⁶-verbinding ziet als voldoende waarborg voor een ongecensureerde toegang tot het internet.

Ik denk dat een VPN-verbinding een goede stap kan zijn in het waarborgen van een ongecensureerde toegang tot het internet. Of dit in een specifiek geval voldoende is voor het waarborgen van de ongecensureerde toegang tot het internet, zal afhangen van het geheel van afspraken dat gemaakt wordt en de context van het land van vestiging.

Tenslotte vragen de leden hoe het recht van werknemers en studenten aan buitenlandse nevenvestigingen gewaarborgd wordt wanneer rechtsbescherming krachtens de WHW niet van toepassing is op buitenlandse nevenvestigingen.

Op grond van de huidige wet- en regelgeving gelden voor niet-bekostigde instellingen de bepalingen uit de WHW met betrekking tot rechtsbescherming niet. Zoals eerder in reactie op de vraag van de CDA-fractie aangegeven, verandert onderhavig ontwerpbesluit dit niet. Daarnaast is in artikel 1.19 van de WHW, waar onderhavig ontwerpbesluit de nadere uitwerking van betreft, geregeld dat specifiek ten aanzien van het verzorgen van een opleiding in het buitenland – waarvoor geen bekostiging wordt verstrekt – ook bekostigde instellingen vallen onder de WHW-voorschriften die gelden voor niet-bekostigde instellingen. Dit betekent niet dat werknemers en studenten aan een buitenlandse nevenvestiging geen rechten of rechtsbescherming hebben. Het houdt in dat de rechtsbescherming van deze werknemers en studenten aan buitenlandse vestigingen wordt beheerst door het recht dat in het individuele geval van toepassing is. Hier zijn verschillende gevallen denkbaar. Ingeval van conflicten betreffende het dienstverband van personeel dat door een openbare instelling is aangesteld zal bijvoorbeeld in de regel het publieke arbeidsrecht zoals vervat in de Ambtenarenwet en de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Betreft het bijvoorbeeld een geschil met betrekking tot een privaatrechtelijke overeenkomst tussen een student en de vestiging, dan zal naar de regels van het internationaal privaatrecht moeten worden bepaald of het geschil moet worden beslecht naar Nederlands recht of naar het recht van het land van vestiging, en welke rechtsgang daarbij openstaat voor de student. Een en ander zal dus per geval kunnen verschillen.

⁶ VPN: Virtual Private Network.

3.4. Besluit op de aanvraag

De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is dat inspectie en/of NVAO een negatief advies geven en de Minister toch overgaat tot het verlenen van toestemming. Zo ja, onder welke voorwaarden is dit mogelijk, zo vragen de leden.

Het besluit op de aanvraag is op grond van artikel 1.19a, eerste lid, van de WHW aan de Minister. De Minister kan de inspectie en de NVAO in dat kader om advies vragen, maar het advies van de inspectie of de NVAO is verplicht noch bindend. Naar de letter van de wet is het dus mogelijk dat indien de NVAO of de inspectie negatief adviseert, de Minister toch overgaat tot het verlenen van de toestemming. Een dergelijke afwijking van de adviezen, zal in het besluit gemotiveerd moeten worden. Deze gang van zaken lijkt mij echter niet voor de hand liggend. Overigens is het wel voorstelbaar dat van een van beide adviezen wordt afgeweken indien het advies van de NVAO enerzijds en het advies van de inspectie anderzijds niet dezelfde kant op wijzen. Op deze situatie wordt ingegaan in reactie op de volgende vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden vragen tevens wat er gebeurt, indien één van beide instanties negatief adviseert en de ander positief. Wat geeft dan de doorslag, zo vragen bovengenoemde leden.

De NVAO en de inspectie adviseren elk over verschillende aspecten van de aanvraag. De NVAO zal zich in de advisering richten op aspecten van kwaliteitsborging, terwijl de inspectie zich zal buigen over de financiële en bestuurlijke aspecten van de aanvraag. Aangezien het hier verschillende terreinen betreft, kan het dus zo zijn dat de adviezen van beide organisaties verschillende kanten op wijzen. Indien een van de adviezen tot de conclusie leidt dat sprake is van een grond waarop de aanvraag dient te worden afgewezen, zal afwijzing van de aanvraag plaatsvinden, ook als het andere advies positief is.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of alleen wordt geadviseerd vooraf bij de aanvraag, of dat ook indien de instelling is gestart, door beide instanties vinger aan de pols wordt gehouden en zo ja, hoe vaak, zo vragen zij.

De NVAO en inspectie hebben ook na het starten van de opleiding een rol. Als de opleiding is gestart, zal deze meelopen in de accreditatie van de opleiding in Nederland en zal deze bij de heraccreditatie ook worden beoordeeld als onderdeel van de heraccreditatie voor de opleiding in Nederland. Voor de inspectie geldt dat zij toezicht houdt op de kwaliteit van Nederlandse graden op dezelfde wijze zoals zij dit in Nederland doet. Dat geldt ook voor graden die in het buitenland worden verstrekt. Het financiële toezicht van de inspectie zal ook (het beheersen van) risico's vanwege de opleiding in het buitenland omvatten.

Voorts vragen de leden in welke situaties een voorwaardelijke toestemming wordt verleend en wanneer deze voorwaardelijke toestemming wordt omgezet in een definitieve.

Er wordt een voorwaardelijke toestemming verleend, indien er nog geen afspraken zijn met het land van vestiging waaruit blijkt dat het land van vestiging expliciet toestemming geeft aan de NVAO en inspectie om hun taken uit te oefenen op het grondgebied van het desbetreffende land. De toestemming wordt onvoorwaardelijk wanneer deze verdragsrechtelijke afspraken van kracht worden.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre het aanvragen van advisering bij adviseringsinstituten een verplichting is voor de Minister. Kan de Minister een keuze maken om toestemming te verlenen, zonder advies ingewonnen te hebben van adviseringsinstituten? Hoe kijkt de Minister hier tegenaan, zo vragen de leden.

Het nemen van een besluit op de aanvraag is op grond van artikel 1.19a, eerste lid, van de WHW aan de Minister. De Minister kan de inspectie en de NVAO in dat kader om advies vragen, maar het advies van de inspectie of de NVAO is verplicht noch bindend. Naar de letter van de wet is het dus mogelijk dat de Minister, zonder nader advies in te winnen, beslist op de aanvraag. Hoewel de Minister naar verwachting in de regel advies zal vragen van de NVAO en de inspectie, kan per aanvraag worden bezien of het inwinnen van advies van de beide instanties nodig zal zijn. Zo zou een aanvraag bijvoorbeeld kunnen zien op een land van vestiging in een regio met een compleet andere onderwijscultuur en afwijkende wet- en regelgeving. In een dergelijk geval ligt het voor de hand om advies in te winnen over de vraag of er sprake is van een grond waarop de aanvraag afgewezen dient te worden. Het kan echter ook zo zijn dat een aanvraag ziet op een land van vestiging in een regio, met een vergelijkbare wijze van het verzorgen van onderwijs, waar de instelling al vijf opleidingen verzorgt en waar dus eerder al een toestemming voor is verleend. In een dergelijk geval zou het zo kunnen zijn dat het inwinnen van advies voor een extra opleiding op die locatie niet meer nodig is.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze het starten van een nieuwe opleiding in het buitenland verschilt met het starten van een opleiding in het binnenland. Wat is het verschil in procedure en verschil in besluitvorming en waarom is voor deze verschillen gekozen, zo vragen deze leden.

Het starten van een nieuwe opleiding in Nederland verschilt fundamenteel van het starten van een nevenvestiging in het buitenland. De twee meest fundamentele verschillen zijn de volgende: een nevenvestiging in het buitenland is altijd een nevenvestiging van een opleiding die reeds in Nederland verzorgd wordt, en de instelling maakt geen aanspraak op bekostiging voor de nevenvestiging in het buitenland.

Aangezien de instelling geen aanspraak maakt op bekostiging, gelden voor de nevenvestiging de voorschriften die gelden voor rechtspersonen voor hoger onderwijs, ook indien de instelling die de opleiding verzorgt bekostigd wordt. Dit betekent dat bijvoorbeeld de voorschriften ten aanzien van macrodoelmatigheid, bedoeld in artikel 6.2 van de WHW, niet van toepassing zijn op nevenvestigingen in het buitenland.

Tegelijkertijd ben ik van mening dat het starten van een nevenvestiging in het buitenland extra waarborgen vereist, omdat de risico's voor de profilering van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland en de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland groter zijn bij nevenvestigingen in het buitenland. Daarom zijn in onderhavig ontwerpbesluit waarborgen vervat die verschillen van de eisen voor het starten van een nieuwe opleiding in Nederland.

3.5. Intrekking

De leden van de D66-fractie vragen hoe de Minister de aantoonbare schade van een opleiding in het buitenland voor de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland of de profilering van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland, op basis waarvan intrekking van de toestemming mogelijk is, bewijsbaar acht (ook op korte termijn). Zou het niet ook mogelijk moeten zijn om een tijdelijke maatregel te kunnen instellen, wanneer er het idee heerst dat er mogelijk schade wordt geleden, zo vragen de leden.

Het is mogelijk dat de inspectie, na het doen van onderzoek bij een instelling, vaststelt dat sprake is van tekortkomingen. Indien aannemelijk is dat die tekortkomingen zullen leiden tot ernstige schade voor het hoger onderwijs in Nederland of de profilering van het Nederlandse hoger onderwijs, wordt de toestemming ingetrokken. Indien echter niet kan worden gesproken van (dreigende) ernstige schade voor het Nederlands hoger onderwijs, wordt niet direct overgegaan tot intrekking van de

toestemming. Dat zou ook niet wenselijk zijn, omdat intrekking een vergaande maatregel is met potentieel grote consequenties voor studenten en personeel aan de opleiding in het buitenland. Wel heeft de inspectie in dergelijke gevallen het gebruikelijke toezichtinstrumentarium tot haar beschikking dat uitgaat van verschillende escalatieniveaus. Zo kan de inspectie bestuurlijke gesprekken aangaan en kunnen er (tijdelijke) maatregelen worden afgesproken. De combinatie van dit instrumentarium en de mogelijkheid tot intrekking op grond van artikel 6.14, biedt voldoende waarborgen om gepast en proportioneel te kunnen reageren op verschillende vormen van tekortkoming.

Voorts vragen de leden of de Minister van mening is dat het korten op de bekostiging op grond van artikel 2.9 in geval van schade aan de kwaliteit van de opleiding in Nederland, die schade aan de kwaliteit van het onderwijs in Nederland mogelijk groter maakt door te korten op financiële middelen, en dat bovendien uiteindelijk hier studenten en docenten de dupe van zullen zijn.

Het is niet de bedoeling dat de toepassing van artikel 2.9 afgewenteld wordt op de studenten, docenten of het onderwijs. In de toelichting op het ontwerpbesluit heb ik aangegeven dat artikel 2.9 toegepast zou kunnen worden indien een bekostigde instelling middelen die zijn uitgesloten van aanwending voor het verzorgen van een opleiding in het buitenland, toch hiertoe aanwendt. In een dergelijk geval kan niet alleen de toestemming worden ingetrokken op grond van dit besluit, maar bestaat op grond van artikel 2.9, derde lid, van de WHW ook de mogelijkheid om de bekostiging voor openbare instellingen te korten. Deze instellingen hebben de mogelijkheid om te voorkomen dat het korten van de bekostiging ten koste gaat van de vervulling van haar taken. Aangezien de leden van het college van bestuur persoonlijk aansprakelijk zijn jegens de instelling voor schade ten gevolge van uitgaven die in strijd met de wet zijn gedaan, zou de instelling een rechtsvordering tegen hen in kunnen stellen. Kortom, het inzetten van een dergelijke maatregel hoeft zeker niet ten koste te gaan van de kwaliteit van het onderwijs in Nederland of de studenten en docenten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of, naast ernstige schade als gevolg van het niet kunnen uitoefenen van taken door de inspectie en de NVAO vanwege een ontzegging van de toegang, het ontzeggen van de toegang aan de inspectie en de NVAO op zichzelf al geen reden is om de toestemming in te trekken.

In het tweede lid van artikel 6.14 van het ontwerpbesluit wordt geregeld dat indien de taakuitoefening van de inspectie of de NVAO niet mogelijk is ten aanzien van de nevenvestiging, intrekking van de toestemming kan plaatsvinden in geval van (dreigende) ernstige schade aan de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland of de profilering van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland. Hoewel het ontzeggen van toegang van de NVAO of de inspectie uiteraard zeer onwenselijk is, hoeft dit niet in alle gevallen direct tot ernstige schade te leiden. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan een situatie waarin een inspecteur op basis van een misverstand in eerste instantie de toegang wordt ontzegd. Gezien de grote gevolgen van een intrekking is het niet in het belang van studenten en docenten om in een dergelijk geval direct de toestemming in te moeten trekken. Het ontwerpbesluit biedt aanknopingspunten om te kunnen wegen of in een specifiek geval het ontzeggen van de toegang van dien aard is dat daarmee sprake is van voornoemde (dreigende) schade en de toestemming ingetrokken dient te worden.

4. Afstemming, internetconsultatie en overleg

De leden van de D66-fractie merken op dat onder het verbod zoals dat nu in artikel 6.8 is geformuleerd subsidies kunnen vallen, afhankelijk van de wijze waarop de te subsidiëren activiteiten zijn geformuleerd en vragen hoe de Minister aankijkt tegen de theoretische mogelijkheid voor een instelling om EU-subsidie aan te vragen met het specifieke doel om het in te zetten voor de opleiding in het buitenland. Is dit niet iets wat zij zou willen ontmoedigen en zo nee, waarom niet, zo vragen zij. Voorts vragen de leden of de Minister het met hen eens is dat deze EU-subsidies beter naar (Nederlandse) opleidingen in Nederland kunnen gaan of in ieder geval binnen de EU blijven, in plaats van de mogelijkheid dat ze buiten Europa worden ingezet.

Met artikel 6.8 van het ontwerpbesluit wordt de aanwending uitgesloten van middelen die aan de instellingen zijn verstrekt zodat zij hun wettelijke taken van onderwijs en onderzoek, zoals in de WHW bepaald, kunnen uitvoeren in Nederland. Ik vind het namelijk niet wenselijk dat middelen die deze specifieke bestemming hebben, door instellingen aan een opleiding in het buitenland worden besteed. Dit is anders als het gaat om subsidies vanuit de Europese Unie: de Europese Unie heeft verschillende soorten subsidies, die zijn bestemd voor verschillende doelen. Daardoor is het bijvoorbeeld denkbaar dat een Nederlandse instelling een subsidie ontvangt van de Europese Unie specifiek bestemd voor een nevenvestiging in een land buiten de Europese Unie, bijvoorbeeld in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Ik zie geen reden om de mogelijkheid af te sluiten dat een Nederlandse instelling dit soort en andere soorten subsidies van de Europese Unie ontvangt en gebruikt voor de opleiding in het buitenland.

5. Gevolgen voor de rijksbegroting

De leden van de D66-fractie vragen de Minister wat de (kleine) gevolgen zijn voor de rijksbegroting.

De inschatting is dat er zeer beperkte gevolgen zijn voor de rijksbegroting. De kosten die de inspectie en de NVAO zullen maken ten aanzien van de opleiding in het buitenland, zullen door de instelling zelf betaald moeten worden. Ook wordt ingeschat dat er niet meer Nederlanders zullen gaan studeren door de komst van dit besluit. De gevolgen voor de studiefinanciering zullen dus nihil zijn. De enige, zeer geringe kosten die worden voorzien, zijn kosten van de beoordeling van de aanvraag door het departement.

6. Administratieve lasten

De leden van de D66-fractie vragen wat de Minister gaat doen als het aantal aanvragen opeens veel hoger blijkt te liggen, en of dit aannemelijk is. Zo nee, waarom niet, zo vragen zij. Zo ja, zou het dan niet beter zijn om een limiet van het aantal aanvragen per jaar te kunnen instellen, zo vragen de leden. De leden vragen voorts of de Minister het met hen eens is dat hoe meer aanvragen er gedaan zullen worden, hoe meer deze kosten zullen drukken op de OCW-begroting, en dit weer gevolgen zal kunnen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs in Nederland.

Ik verwacht niet dat de komende jaren het aantal aanvragen veel hoger zal blijken te liggen, aangezien het voorbereiden van een dergelijke aanvraag tijd vergt en ik verwacht dat instellingen die hiermee bezig zijn dit veelal zullen aangeven. Mocht in de toekomst blijken dat dit aantal hoger ligt, dan zal er wellicht wel rekening mee gehouden moeten worden op de begroting. Gezien de hierboven genoemde zeer geringe gevolgen, ligt het nu echter niet voor de hand om een limiet in te stellen.

Tevens vragen de leden van de D66-fractie of de mogelijkheid bestaat om een aanvraag af te wijzen, voordat er een oordeel over is gegeven, bijvoorbeeld als er al vele aanvragen zijn gedaan of omdat het voorstel zodanig weinig voorstelt dat de kans op een afwijzing zeer groot is. Zo niet, in hoeverre ziet de Minister reden om dit alsnog in te voeren, zo vragen de bovengenoemde leden.

De leden van D66 vragen of het totaal aantal ingediende aanvragen of de kwaliteit van een specifieke ingediende aanvraag reden zou moeten zijn om een aanvraag af te wijzen. Er is voor gekozen om geen limiet te stellen aan het aantal aanvragen dat kan worden ingediend. Dit ontwerpbesluit en de wet waar dit besluit uitwerking van is, beogen de internationalisering van het hoger onderwijs te stimuleren. Indien een instelling die een opleiding in het buitenland wil verzorgen kan voldoen aan de gestelde eisen en waarborgen, is het wenselijk dat deze instelling de mogelijkheid krijgt de opleiding aan te bieden. Dat de behandeling van aanvragen zeer beperkte kosten voor de rijksbegroting met zich meebrengt en de instellingen zelf de kosten dragen voor de advisering op de aanvraag door inspectie en NVAO en voor het verzorgen van de opleiding, maakt dat ik geen reden zie om een plafond te stellen voor het aantal aanvragen dat kan worden ingediend of gehonoreerd. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht wordt een aanvraag die volledig is in behandeling genomen en op zijn merites beoordeeld. Indien een aanvraag op onderdelen zeer gebrekkig zou zijn, ligt het voor de hand dat de aanvraagcriteria en de weigeringsgronden zoals deze in het ontwerpbesluit zijn verrat, afdoende handvatten geven om de aanvraag af te wijzen. Elke aanvraag zal op zijn merites worden beoordeeld aan de hand van die criteria en weigeringsgronden. Ook op dat punt zie ik derhalve geen reden om een extra weigeringsgrond op te nemen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de raming voor de administratieve lasten van vijf aanvragen voor een opleiding in het buitenland per jaar ook de prognose is voor het aantal jaarlijkse aanvragen voor een opleiding in het buitenland. Waar is deze prognose op gebaseerd, zo vragen deze leden.

Het aantal aanvragen per jaar wordt inderdaad geschat op vijf aanvragen. Deze inschatting is gebaseerd op de plannen van instellingen, zoals deze aan mij kenbaar zijn gemaakt. Meer informatie voor het kunnen maken van een inschatting is in deze fase niet beschikbaar; de toekomst zal moeten uitwijzen hoeveel aanvragen er jaarlijks daadwerkelijk zullen worden ingediend.

Artikelen

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister nauwkeurig kan aangeven wanneer zij de academische vrijheid aan een opleiding niet in acht vindt genomen. De open norm in artikel 6.14, lid 1 onder b verdient, volgens deze leden, nadere duiding.

Het intrekken van de toestemming is een zwaar middel met grote gevolgen voor verschillende partijen, dat niet lichtvaardig gehanteerd dient te worden. Indien een opleiding dient te sluiten kan dit immers grote gevolgen hebben voor studenten, docenten, de instelling zelf en voor de reputatie van het Nederlands hoger onderwijs als geheel. Het ligt daarom niet altijd voor de hand om een incident – bijvoorbeeld indien de vrije toegang tot het internet een dag wordt belemmerd – aan te merken als het niet in acht nemen van de academische vrijheid. Tegelijkertijd is de academische vrijheid van fundamenteel belang in het Nederlandse hoger onderwijs. Dit vereist een instrument om in te grijpen indien dit fundamentele beginsel niet gewaarborgd wordt. Het is onmogelijk en onwenselijk om op voorhand nauwkeurig en uitputtend de situaties te beschrijven waarin de toestemming ingetrokken zal worden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de Minister, gezien het belang dat ook zij hecht aan de meerwaarde van de opleiding voor het land van vestiging, waarom deze meerwaarde in artikelen 6.11 en 6.14 niet is opgenomen. Is de Minister bereid om de meerwaarde van de opleiding voor het land van vestiging op te nemen in de twee genoemde artikelen, zo vragen deze leden.

Meerwaarde voor het land van vestiging is belangrijk en ik wil dat de instelling vooraf nadenkt op welke wijze het verzorgen van de opleiding meerwaarde kan hebben voor het land van vestiging en dit ook in de aanvraag beschrijft. De kwalificatie of een opleiding voor het land van vestiging meerwaarde heeft niet alleen aan mij, maar in de eerste plaats aan het land van vestiging zelf. De opvattingen van het land van vestiging dienen op grond van voorgesteld artikel 6.10 van het ontwerpbesluit in de aanvraag te worden weergegeven. Als het land van vestiging positief is over het verzorgen van de opleiding op haar grondgebied, dan veronderstel ik dat dat land daar een bepaalde meerwaarde in ziet.