No.W05.16.0148/I 's-Gravenhage, 9 september 2016

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 13 juni 2016, no.2016001218, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het nota van wijziging inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met een verbeterde regeling voor het gezamenlijk verzorgen van hoger onderwijs door Nederlandse en buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs alsmede vanwege enkele andere wijzigingen ter bevordering van de internationalisering van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (bevordering internationalisering hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek), met toelichting.

De Wet Versterking besturing beoogt een wettelijke basis te geven voor transnationaal onderwijs.[[1]](#footnote-1) Artikel 1.19 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) geeft instellingen voor hoger onderwijs de bevoegdheid om in Nederland geaccrediteerde opleidingen volledig in het buitenland te verzorgen. Artikel 1.19 WHW is nog niet in werking getreden. Naast enkele technische aanpassingen, vult de nota van wijziging de delegatiegrondslag van artikel 1.19 WHW aan. Daardoor ontstaat de mogelijkheid om het verzorgen van transnationaal onderwijs afhankelijk te stellen van toestemming van de minister en aan die toestemming voorschriften te verbinden.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de nota van wijziging aan de Tweede Kamer te zenden, maar heeft vragen over de weigeringsgronden voor de toestemming en de verhouding tussen accreditatie en intrekking van de toestemming. Voorts is onduidelijk op welke wijze het toezicht en de handhaving van de kwaliteitswaarborgen van transnationaal onderwijs zullen worden ingevuld.

1. Introductie toestemmingsvereiste

De nota van wijziging bevat, naast een aantal technische aanpassingen, een aanpassing van artikel 1:19 WHW. Deze aanpassing maakt het mogelijk om in het belang van de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en van de profilering van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen dat voor het verzorgen van transnationaal onderwijs toestemming van de minister is vereist. De minister kan aan de toestemming voorschriften verbinden. Volgens de toelichting beoogt de regering met een zorgvuldige beoordeling *vooraf* te bewerkstelligen dat alleen instellingen en opleidingen waarvan de kwaliteit boven elke twijfel verheven is, hoger onderwijs in het buitenland mogen aanbieden. De regering beschouwt een toestemmingsvereiste in ieder geval de komende jaren als een noodzakelijke extra waarborg voor de ontwikkeling van transnationaal onderwijs, maar sluit niet uit dat op termijn dit vereiste wellicht niet meer nodig is. Om onnodige bureaucratie te vermijden is bepaald dat het toestemmingsvereiste “kan” worden ingevoerd.

De Afdeling merkt op dat transnationaal onderwijs de verspreiding van de goede naam van het Nederlandse hoger onderwijs kan bevorderen, internationale netwerken kan versterken en de uitwisseling van studenten en docenten kan stimuleren. Ook kan het een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van onderwijsinstellingen in andere landen. Daarbij moet echter een aantal randvoorwaarden in acht worden genomen:

* Transnationaal onderwijs mag geen afbreuk doen aan de kwaliteit en continuïteit van het hoger onderwijs in Nederland.
* Voorts moeten voor transnationaal onderwijs dezelfde – althans vergelijkbare – eisen gelden als voor de geaccrediteerde opleidingen in Nederland en moet het toezicht op de naleving ervan gegarandeerd zijn.[[2]](#footnote-2)
* Tot slot moet oneigenlijk gebruik van de rijksbijdrage voor zover het transnationaal onderwijs wordt verzorgd door bekostigde instellingen worden voorkomen (artikel 1.9 Whw).

Tegen deze achtergrond kan de introductie van een toestemmingsvereiste een noodzakelijk instrument zijn om de reputatie van het Nederlandse hoger onderwijs te beschermen en controle te houden op de ontwikkeling van transnationaal onderwijs. De Afdeling gaat hierna in op een aantal vragen die de nota van wijziging oproept.

*2.* Weigeringsgronden

De regering wil ter voorkoming van reputatieschade van het Nederlandse hoger onderwijs onder meer voorkomen dat bekostigde instellingen in het buitenland onnodig met elkaar concurreren en dat transnationaal onderwijs wordt ingezet vanuit overwegend of puur commerciële overwegingen.[[3]](#footnote-3) De Afdeling merkt in dit verband het volgende op.

a. Met de regering acht de Afdeling het denkbaar dat door het feit dat instellingen in het buitenland met elkaar concurreren en uit commerciële motieven transnationaal onderwijs ontwikkelen, de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs en de profilering van dit onderwijs in het geding kan komen. In het bijzonder zou zich de situatie kunnen voordoen dat onderwijscapaciteit van een bekostigde instelling wordt verplaatst naar de buitenlandse vestiging. In dat geval zou een verbod op ‘export’ van personeel en onderwijsmiddelen in het belang van het Nederlandse onderwijs nuttig kunnen zijn. Dit geldt te meer indien de opbrengst van het transnationaal onderwijs niet (volledig) terugvloeit naar de Nederlandse bekostigde instelling. Hiervan kan sprake zijn in de situatie dat de Nederlandse bekostigde instelling een overeenkomst is aangegaan met een buitenlandse rechtspersoon, zelf een buitenlandse rechtspersoon heeft opgericht, of (deels) eigenaar is van de buitenlandse rechtspersoon. In die gevallen wordt feitelijk, zonder dat daar een vergoeding tegenover staat, door de Nederlandse overheid bekostigde expertise overgedragen aan een commerciële instelling.

Gelet hierop adviseert de Afdeling te verduidelijken voor welke situaties het toestemmingsvereiste is bedoeld en indien nodig de gronden voor toestemming daarmee in overeenstemming te brengen.

b. In samenhang met het vorige punt vraagt de Afdeling aandacht voor de opmerking in de toelichting dat alleen instellingen en opleidingen waarvan de kwaliteit boven iedere twijfel verheven is hoger onderwijs in het buitenland mogen aanbieden. De Afdeling wijst erop dat de WHW geen onderscheid maakt tussen excellente en voldoende instellingen of opleidingen. Van belang is slechts of de instelling of opleiding mag toetreden tot het WHW-stelsel en graden mag verlenen omdat aan de wettelijke minimumeisen en de voorwaarden voor accreditatie is voldaan.  
De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

3. Verhouding tussen accreditatie en intrekking toestemming

Indien een niet bekostigde rechtspersoon voor het eerst een geaccrediteerde opleiding wil gaan aanbieden, geldt een verzwaarde, uitgebreide toets nieuwe opleiding. Deze verzwaring houdt in dat niet volstaan wordt met uitsluitend een plantoets, maar dat er sprake moet zijn van bewezen kwaliteit. Dit betekent dat de opleiding om voor erkenning in aanmerking te komen, eerst een volledige cyclus moet hebben doorlopen.[[4]](#footnote-4)

a. Uit de nota van wijziging wordt niet duidelijk in hoeverre deze regel ook geldt voor Nederlandse instellingen die transnationaal onderwijs willen aanbieden. Indien voorondersteld wordt dat een transnationale opleiding aan een lichtere vorm van accreditatie kan worden onderworpen omdat deze een kopie is van een bestaande Nederlandse opleiding en in feite alleen de plaats van vestiging verschilt, wijst de Afdeling erop dat die vooronderstelling waarschijnlijk niet opgaat. Ten aanzien van relevante voorwaarden in het kader van de accreditatie, zoals de kwaliteit en kwantiteit van het ingezette personeel, studievoorzieningen (studiebegeleiding, studenten met handicap) en opzet en organisatie van de interne kwaliteitszorg kan vermoedelijk niet zonder meer worden voorondersteld dat deze ook in de transnationale opleiding vervuld zullen worden. Indien de activiteit in het buitenland uitgaat van een buitenlandse rechtspersoon, ligt toepassing van de uitgebreide toets nieuwe opleiding voor de hand, nu alsdan sprake is van een eerste onder deze rechtspersoon verzorgde opleiding. In dit verband rijst de vraag of de wettelijke regels inzake accreditatie en toets nieuwe opleiding voldoende zijn toegesneden op het transnationaal onderwijs, gelet op het feit dat de WHW bij uitstek geschreven is voor in Nederland opererende instellingen.   
De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en het voorstel zonodig aan te passen.  
  
b. Ingevolge het voorstel kan worden bepaald dat een instelling voor hoger onderwijs voor het verzorgen van transnationaal onderwijs toestemming van de Minister nodig heeft. Niet geregeld is echter dat een verleende toestemming kan worden ingetrokken en wat hiervan de gevolgen zijn. Met de intrekking van de toestemming is immers de accreditatie van de opleiding nog niet ingetrokken. Bij transnationaal onderwijs gaat het om geaccrediteerde opleidingen. Dit betekent dat de kwaliteit van de opleiding als voldoende is beoordeeld. Accreditatie heeft als rechtsgevolg dat aan deze opleidingen een graad is verbonden, mits de instelling zich houdt aan de voorschriften inzake kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs en de examens en de vooropleidingseisen.[[5]](#footnote-5)

Het is de vraag of het intrekken van de toestemming moet worden aangemerkt als een handelen in strijd met genoemde voorwaarden en derhalve zal leiden tot verlies van de accreditatie. Dat is niet aannemelijk, omdat in dat geval zou kunnen worden volstaan met het intrekken van de accreditatie.

Gelet hierop adviseert de Afdeling het voorstel aan te passen in die zin dat een wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor intrekking van de toestemming en voor een bepaling dat intrekking van de toestemming ook tot intrekking van de accreditatie leidt.  
  
c. Vervolgens komt de vraag aan de orde wat de gevolgen zijn indien de accreditatie van een opleiding niet opnieuw wordt verleend. Volgens de wet moet het instellingsbestuur bij verlies van accreditatie van een opleiding onder meer bekend maken aan welke andere instelling studenten de opleiding kunnen voltooien. Voor de studenten voor wie dat niet mogelijk is, wordt de opleiding aan de instelling voortgezet.[[6]](#footnote-6)

De Afdeling wijst erop dat het belang van de goede naam van het Nederlandse hoger onderwijs meebrengt dat deze regel ook geldt voor studenten aan buitenlandse opleidingen met een Nederlands diploma. Duidelijk zou moeten zijn of en zo ja wie in dat geval deze studenten uit het buitenland moet overnemen. De toelichting maakt niet duidelijk of en zo ja, op welke wijze de voor de Nederlandse situatie beschreven overnameplicht van andere instellingen voor buitenlandse opleidingen (of instellingen) moet worden toegepast.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en zo nodig de WHW aan te passen.

4. Toezicht en handhaving

Omdat het transnationaal onderwijs deel uitmaakt van het Nederlandse onderwijsbestel moet het aan de wettelijke eisen voldoen die ook voor geaccrediteerde opleidingen in Nederland gelden; tevens moet de kwaliteit van het onderwijs gegarandeerd zijn. Volgens de toelichting gelden de kwaliteitswaarborgen die van toepassing zijn op het onderwijs dat wordt verzorgd door rechtspersonen voor hoger onderwijs in Nederland ook als de opleiding wordt verzorgd door een bekostigde instelling in het buitenland. Deze waarborgen betreffen, aldus de toelichting, voorschriften over kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, examens, de vooropleidingeisen.   
  
a. De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op het toezicht op de naleving van deze wettelijke eisen en kwaliteitswaarborgen. De Inspectie van het onderwijs en de NVAO zijn formeel niet bevoegd om in het buitenland toezicht uit te oefenen en handhavend op te treden. Niet duidelijk is op welke wijze in die situatie zal worden voorzien in adequaat toezicht. Aangezien Nederland voor de effectuering van het toezicht afhankelijk is van de medewerking van het desbetreffende land, kan dit betekenen dat het noodzakelijk is om met het land van vestiging verdragen te sluiten over toezicht en handhaving. Die afspraken dienen vervolgens in het desbetreffende land in bindende regelgeving te worden omgezet.[[7]](#footnote-7) In die situatie ligt het in de rede aan een toestemming in elk geval het voorschrift te verbinden dat de instelling verplicht is om mee te werken aan toezicht door de Inspectie en de taakuitoefening door de NVAO. Daarbij zal de instelling moeten aantonen dat de onderwijs- en toezichtactiviteiten worden toegestaan door het land van vestiging. Het toestemmingsvereiste lijkt in zoverre onmisbaar.

De Afdeling adviseert aan dit vraagstuk in de toelichting nader aandacht te besteden en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Omdat de activiteiten in het buitenland onder meer vanwege de afstand tot Nederland een andere invulling krijgen, zal het toezicht daarop ook toegesneden moeten zijn. Dossieronderzoek zal in de meeste gevallen niet toereikend zijn. Zo blijkt uit het rapport over Stenden hogeschool dat tevredenheidsmetingen nauwelijks zinvol zijn, omdat studenten in het buitenland (in dit geval: Thailand) niet altijd gewend zijn hun mening over het onderwijs te geven.[[8]](#footnote-8) Daarom zal, vaker dan in Nederland het geval is, de situatie ter plaatse moeten worden beoordeeld. Dat kan de nodige kosten meebrengen.

Gelet hierop adviseert de Afdeling in de WHW of de Wet op het onderwijstoezicht een uitdrukkelijke grondslag op te nemen om deze extra kosten in rekening te brengen bij de aanvrager.

5. Regels voor onbekostigde instellingen

Het voorgestelde artikel 1.19, tweede lid, WHW heeft slechts betrekking op bekostigde instellingen die transnationaal onderwijs verzorgen.[[9]](#footnote-9)

Hierdoor wordt ten onrechte de indruk gewekt dat onbekostigde instellingen voor hoger onderwijs die transnationaal onderwijs verzorgen aan geen enkele regel zijn onderworpen.

De Afdeling adviseert artikel 1.19, tweede lid, WHW op dit punt aan te passen.

6. Aanwending rijksbijdrage in verband met opleidingen

Artikel 1.19, derde lid, eerste volzin, van de WHW bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in ieder geval regels worden gesteld met betrekking tot de aanwending van de rijksbijdrage in verband met het verzorgen van geaccrediteerde opleidingen in het buitenland. Doordat in het voorgestelde artikel 1.9, eerste lid, wordt bepaald dat ten behoeve van het verzorgen van hoger onderwijs in het buitenland geen aanspraak op bekostiging bestaat is de strekking van artikel 1.19, derde lid, eerste volzin, onduidelijk.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.16.0148/I

* Artikel 1.19, derde lid, tweede volzin, in een afzonderlijk lid onderbrengen, omdat het toestemmingsvereiste geen verband heeft met de regels over de aanwending voor de rijksbijdrage.

1. Staatsblad 2010, 119. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artikel 1.19, tweede lid, WHW. [↑](#footnote-ref-2)
3. Kamerstukken II 2015/16, 34 355, nr. 6, blz. 2. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kamerstukken II 2015/16, 34 412, nr. 7. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel 1:12 WHW. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel 5a.12 WHW. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie het advies van de Raad van State van 22 december 2011 inzake staatsexamens op Curaçao (Kamerstukken II 2011/12, 32 558, nr. 10 (bijlage). [↑](#footnote-ref-7)
8. Bij de Wet versterking besturing is de wetgever er expliciet van uitgegaan dat het verzorgen van transnationaal onderwijs zonder wetswijziging niet mogelijk was. Stenden baseerde zich echter op een notitie van OCW “Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland, wat er wel en wat er niet kan” waarin transnationaal onderwijs wel werd toegestaan. Na de inwerkingtreding van 1.19 WHW zal dat beleid verleden tijd zijn. [↑](#footnote-ref-8)
9. Genoemd artikellid bepaalt dat de regels die gelden voor rechtspersonen voor hoger onderwijs die in Nederland onderwijs verzorgen ook van toepassing zijn op transnationaal onderwijs dat verzorgd wordt door bekostigde instellingen. [↑](#footnote-ref-9)