

Vergaderjaar 2016–2017

**34 412**

## **Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet op het onderwijstoezicht en het Wetboek van Strafrecht, in verband met het tegengaan van misleidend gebruik van de naam universiteit en hogeschool, het onterecht verlenen en voeren van graden, alsmede het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rpho's (bescherming namen en graden hoger onderwijs)**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP <sup>1</sup>**

Vastgesteld 8 november 2016

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **1. Inleiding**

Het wetsvoorstel bescherming namen en graden hoger onderwijs heeft als hoofddoel het tegengaan van misleiding van studenten en werkgevers en in het verlengde daarvan het borgen van het aanzien van het Nederlandse hoger onderwijs. De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met aandacht en ook wel met enige zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt het gebruik van de namen «universiteit» en «hogeschool» alsmede het verlenen van graden en het voeren van titels beter te reguleren. Deze leden erkennen het belang van deze regulering en hebben waardering voor dit initiatief. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), De Vries-Leggedoor (CDA) (*voorzitter*), Beuving (PvdA), Ganzevoort (GL), Martens (CDA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Bruijn (VVD), Gerkens (SP), Kops (PVV), Van Apeldoorn (SP), Atsma (CDA), Van Hattem (PVV), Köhler (SP), Krikke (VVD), Nooren (PvdA), Pijlman (D66), Rinnooy Kan (D66), Schalk (SGP), Schnabel (D66) (*vice-voorzitter*), Jorritsma-Lebbink (VVD), Klip-Martin (VVD), Sietsma (CU)

De leden van de **SP**-fractie sluiten zich aan bij deze gestelde vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van de **Partij van de Arbeid** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Bescherming namen en graden hoger onderwijs. Deze leden onderschrijven dat het van belang is dat er een wettelijk kader komt voor de bescherming van de naamgeving voor universiteiten en hogescholen, evenals de graden die mensen daar kunnen halen. Zij hebben over het wetsvoorstel nog enkele vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, maar hebben nog wel een aantal vragen, rond het thema van maatschappelijke verantwoordelijkheid, discriminatoire uitlatingen en over het aspect naamvoering.

### **Naamvoering**

De leden van de **VVD**-fractie onderschrijven het belang van het effectief tegengaan van misleiding en de wijze waarop dat met dit wetsvoorstel wordt geregeld. De Raad van State acht het vastleggen<sup>2</sup> van normen over het voeren van de naam universiteit en hogeschool niet wenselijk omdat hiermee de bestaande situatie zou worden gefixeerd en er daardoor geen ruimte meer zou zijn voor nieuwe ontwikkelingen, constateren deze leden. Zij merken op dat de regering blijkens het nader rapport<sup>3</sup> toch van oordeel blijft dat het, om misleiding effectief te kunnen tegengaan, nodig is om zulke normen vast te leggen. Deze normen dienen uiteraard aan te sluiten bij het bestaande hoger onderwijsstelsel, zoals neergelegd in de wet. Het is volgens de regering niet zo dat hierdoor voor de toekomst geen ruimte meer zou zijn voor nieuwe ontwikkelingen. De leden van de VVD-fractie zouden graag van de regering vernemen welke nieuwe ontwikkelingen zij in dit kader voorziet, dan wel wenselijk of onwenselijk acht. Hoeveel ruimte wenst de regering daarvoor te geven? Wat is meer in het algemeen de toekomstvisie van de regering op het binaire stelsel voor hoger onderwijs, ook in internationaal kader? Hoe kijkt de regering aan tegen de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van dit wetsvoorstel in het kader van de voortschrijdende internationalisering en digitalisering van het hoger onderwijs? De toenemende mogelijkheid voor studenten om middels fysieke en digitale mobiliteit internationaal modulair hun individuele curriculum op te bouwen achten deze leden een goede zaak. Maar hoe zal dit zich in de toekomst verhouden tot de mogelijkheid en wenselijkheid voor de Nederlandse overheid om toezicht te houden op de kwaliteit en doelmatigheid van het hoger onderwijs, de houdbaarheid van het nationale bekostigingsstelsel en de bescherming van namen en graden, zoals deze nu wordt geregeld met deze wet? Graag ontvangen deze leden een visie van de regering hierop.

De leden van de PvdA-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

De Raad van State adviseert<sup>4</sup> om nader toe te lichten waarom in het kader van de naamvoering bij nevenvestigingen van buitenlandse instellingen onderscheid wordt gemaakt tussen instellingen uit landen van de Europese Economische Ruimte (EER) en uit landen die daar niet toe behoren, zo lezen de leden van de VVD-fractie. De regering heeft in haar

<sup>2</sup> *Kamerstukken II*, 2015–2016, 34 412, 4, pagina 2–3.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II*, 2015–2016, 34 412, 4, pagina 4.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II*, 2015–2016, 34 412, 4, pagina 3.

reactie aangegeven<sup>5</sup>, dat aan een buitenlandse nevenvestiging uit een niet-EER-land geen zwaardere eisen worden gesteld dan aan een Nederlandse organisatie die hier graden wil gaan verlenen en een beschermde naam wil voeren. Voor instellingen uit EER-landen is een uitzondering gemaakt vanwege het beginsel van vrij verkeer van diensten binnen de EER en vanwege de Bolognaverklaring. Voor de regering is van belang dat alle EER-landen tevens Bolognalanden zijn en dat in dat kader in deze landen de bachelor-masterstructuur is ingevoerd. De Bolognaverklaring heeft geleid tot de Europese hoger onderwijsruimte waarin onder andere gestreefd wordt naar onderling vergelijkbare diploma's en een onafhankelijke kwaliteitscontrole. Daarom is ervoor gekozen dat nevenvestigingen van instellingen uit EER-landen kunnen volstaan met de kenbaarheidseis. De kenbaarheidseis houdt in dat instellingen die graden willen verlenen, verbonden aan een in het buitenland erkende opleiding, kenbaar moeten maken in welk land de hoofdvestiging van de betreffende instelling is, welke graad aan de opleiding is verbonden en op grond van welke regeling de graad wordt verleend. Voor het voeren van de naam universiteit houdt dit vereiste bovendien in dat een instelling die in Nederland is gevestigd als nevenvestiging van een buitenlandse universiteit in het land van herkomst het recht heeft de graad van doctor te verlenen. De leden van de VVD-fractie menen in deze gevolgtrekking een impliciet oordeel van de regering te lezen, dat het streven naar onderling vergelijkbare diploma's en een onafhankelijke kwaliteitscontrole in de EER inmiddels tot succes heeft geleid. Is dit juist? Zo ja, waarop baseert de regering dit oordeel? Zo nee, waarom kunnen nevenvestigingen van instellingen uit EER-landen dan per ingangsdatum van de beoogde wetswijziging reeds volstaan met de kenbaarheidseis? Zou het, juist in het kader van rechtsgelijkheid en kwaliteitsbewaking, niet voor de hand liggen om aan nevenvestigingen van welke buitenlandse instelling dan ook altijd dezelfde kwaliteitseisen te stellen als die welke worden gesteld aan Nederlandse instellingen? Is de variatie tussen de voorwaarden die worden gesteld aan de academische promotie en het verlenen van de graad van doctor, evenals aan de kwaliteit van onderwijs en onderzoek en de verbinding tussen onderwijs en onderzoek, binnen EER landen niet zo substantieel dat voorlopig met een kenbaarheidseis niet kan worden volstaan? Hoe kijkt de regering in het algemeen aan tegen de vorderingen inzake de totstandkoming van de Europese hoger onderwijsruimte met betrekking tot student- en docentmobiliteit, kwaliteitstoezicht, macrodoelmatigheidstoetsing, accreditatie en bekostiging, zo vragen deze leden.

Via artikel 10.3f in de wet<sup>6</sup> wordt de officiële titel lector beschermd voor het hbo, zo lezen de leden van de VVD-fractie. In haar meest recente brief aan de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel gaat de regering in op het wettelijk verankeren van het lectoraat en de vertaling van «lector» als titel in het Engels. De regering schrijft dat er in het Engels niet altijd een eenduidig onderscheid wordt gemaakt tussen lector en hoogleraar. Dat leidt tot de mogelijkheid om lector te vertalen naar «professor». De VSNU heeft laten weten daar grote twijfels bij te hebben. Het is volgens de VSNU belangrijk dat genoemd onderscheid duidelijk is in de vertaling van de titel. Dit om dezelfde reden als die waarom het belangrijk is om het verschil tussen universiteit en hogeschool duidelijk te maken zoals in deze wet gebeurt: ons binair stelsel is een groot goed dat we moeten uitdragen. Het sluit goed aan bij de binaire stelsels in andere landen waar de naam universiteit is voorbehouden aan instellingen met het promotierecht en hogescholen zich «university of applied sciences» noemen. Mocht een lector niet verbonden zijn aan een instelling met promotierecht

<sup>5</sup> *Kamerstukken II*, 2015–2016, 34 412, 4, pagina 5.

<sup>6</sup> *Kamerstukken I*, 2016–2017, 34 412, A, pagina 8.

(ius promovendi), dan stelt de VSNU voor de titel in het Engels te vertalen naar «associate professor» en dus niet enkel «professor». Hoe kijkt de regering aan tegen deze overwegingen en tegen dit voorstel?

De leden van de VVD-fractie vragen graag aandacht van de regering voor de proportionaliteit van de bestuurlijke boete in het kader van deze wet. De Raad van State is van oordeel dat bij de keuze voor dit instrument een grens zou moeten worden gesteld waarbij kan worden gedacht aan de vijfde boetecategorie van het Wetboek van Strafrecht. De Raad van State meent, dat toepassing hiervan betekent dat de bestuurlijke boete zoals voorgesteld, geen passende sanctie is. De regering stelt in het nader rapport dat het er bij de regeling van een sanctiemogelijkheid om gaat dat de op te leggen sanctie effectief is met het oog op het te bereiken doel. Het doel is in dit geval dat organisaties die veel kunnen verdienen met hun misleidende acties, effectief kunnen worden aangepakt. Van de mogelijkheid van een voldoende hoge boete kan bovendien preventieve werking uitgaan. Die preventieve werking heeft, zo stelt de regering, een boete van de laagste categorie (thans maximaal € 405,-) niet voor dergelijke organisaties. Ook de mogelijkheid van een boete van maximaal de vijfde categorie (thans maximaal € 81.000,-) zal niet in alle gevallen voldoende effectief zijn gezien het gegeven dat organisaties met hun misleidende acties een veelvoud van dat bedrag kunnen verdienen. Voorts is de verwachting dat de mogelijkheid om een aanzienlijke boete opgelegd te krijgen, ertoe zal leiden dat veel organisaties zullen afzien van misleidende acties. Deze preventieve werking is van groot belang voor het voorkomen dat studenten door dergelijke misleiding niet alleen financieel nadeel ondervinden maar vooral ook studiejaren kwijtraken. Door een civiele actie kan een misleide student weliswaar proberen om het betaalde collegegeld terug te krijgen – en met de voorgestelde nieuwe beschermingsnormen met nog meer kans op succes dan nu – maar dat is altijd achteraf. Dan zijn er intussen vaak jaren verstreken waarin ook een studie had kunnen worden gevolgd die wel leidde tot een erkende graad. Vanwege deze grote belangen is aangesloten bij de boete van de zesde (hoogste) categorie, thans maximaal € 810.000,- met de mogelijkheid om, indien dat meer is, een boete op te leggen van ten hoogste 10% van de omzet van de onderneming in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking waarin de bestuurlijke boete wordt opgelegd. Op grond van de zwaarte van de overtreding zal de Onderwijsinspectie deze of een lagere boete opleggen. De leden van de VVD-fractie onderschrijven het belang van een boete met voldoende preventieve werking. Kiest de regering voor aansluiting bij een boete van de zesde categorie omdat hiervoor niet het argument geldt op grond waarvan een boete van de vijfde categorie onvoldoende wordt geacht, te weten het gegeven dat organisaties met hun misleidende acties een veelvoud van dat bedrag kunnen verdienen? Zo ja, welke berekening ligt hieraan ten grondslag? Of kiest de regering voor aansluiting bij een boete van de zesde categorie omdat dat op dit moment de hoogste categorie is, terwijl een hogere boete in de rede ligt?

De leden van de **D66**-fractie constateren een – bijna onoplosbaar – probleem rond het vinden van passende Engelse vertalingen voor uitdrukkingen als «hogeschool» en «lector». De gekozen oplossingen hebben een van land tot land verschillende connotatie die bijna nergens precies aansluit bij het Nederlandse gebruik. Vermeden moet worden dat daardoor ontstane verwarring ten koste gaat van Hbo-studenten of onderzoekers die internationaal hun weg zoeken. Zij vragen de regering in overleg met het werkveld daarvoor de nodige ruimte te bieden.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen hoe de regering het aannemen van het amendement Bruin/Rog<sup>7</sup> apprecieert waarmee in de wet wat betreft de naamgeving een uitzondering wordt gemaakt voor de Evangelische Hogeschool en de Vrije Hogeschool. Dit zijn hogescholen die wel onderwijs bieden waar studenten collegegeld voor betalen, maar die niet opleiden tot een bachelorsdiploma, merken zij op. Hoe apprecieert de regering het aannemen van het amendement Rog<sup>8</sup> in het licht van de ambitie van de regering om helderheid te bieden voor de in het hoger onderwijs gehanteerde graden, zo vragen deze leden.

Deze leden constateren dat het in toenemende mate gebruikelijk is dat Nederlandse hogescholen zich niet alleen in het buitenland maar ook in Nederland en op internet profileren met de term «University», zoals The Hague University. Is de regering van oordeel dat dit soort uitingen leidt tot de gewenste duidelijkheid wat betreft de naamgeving van hogescholen in Nederland voor studenten en werkgevers? En zo niet, welke mogelijkheden heeft de regering op basis van dit wetsvoorstel om te bevorderen dat de gewenste duidelijkheid wordt gerealiseerd?

De leden van de fractie van **GroenLinks** merken op dat ten aanzien van de benaming van «lector» in het buitenland in het debat in de Tweede Kamer<sup>9</sup> is gewisseld dat de correcte vertaling «associate professor» zou zijn. Kan de regering aangeven wat de status is van deze gedachtewisseling en op welke wijze dit wordt gecodificeerd? Heeft deze gedachtewisseling verplichtende gevolgen voor hoe de termen moeten worden gebruikt? Hoe ziet de regering in dit kader het gegeven dat de term «associate professor» ook gebruikt wordt als equivalent van «universitair hoofddocent» en daarmee zowel in Nederland als in het buitenland verwijst naar een functie die in een afhankelijkheidsrelatie staat tot een «full professor», terwijl dat bij een lector per definitie niet het geval is?

De leden van de **SGP**-fractie hebben nog vragen over de juridische houdbaarheid van het wetsvoorstel ten aanzien van de bescherming van de namen hogeschool en universiteit. Deze leden constateren met instemming dat er bij amendement een uitbreiding van de vrijstellingen heeft plaatsgevonden. Belangrijke reden daarvoor was dat de naamsvervanging al gedurende lange tijd, namelijk ongeveer veertig jaren, gevoerd werd. Acht de regering het mogelijk dat een vrijstelling ook gevraagd en/of verleend kan worden aan scholen die bijvoorbeeld tien of twintig jaar een bepaalde naam gevoerd hebben?

### **Bevordering maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en ontmoedigen van discriminatoire uitlatingen**

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat conform dit wetsvoorstel de Minister van OCW kan besluiten om een instelling sancties op te leggen naar aanleiding van discriminatoire uitlatingen door een vertegenwoordiger van een instelling die haaks staan op de principes van onze rechtsstaat. Deze leden zien hier een mogelijke spanning met de academische vrijheid. Het feit dat genoemd besluit niet eerst door een rechter wordt getoetst, was voor enkele partijen in de Tweede Kamer aanleiding om tegen dit wetsvoorstel te stemmen. Deze leden begrijpen uit de beantwoording van de regering<sup>10</sup> aan de Tweede Kamer dat zij meeweegt dat tegen een dergelijke beslissing van de Minister bezwaar en beroep kan worden aangetekend. Bovendien wordt het voorgenomen optreden eerst

<sup>7</sup> *Kamerstukken II*, 2016–2017, 34 412, 19.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II*, 2016–2017, 34 412, 17.

<sup>9</sup> *Handelingen II*, 2015–2016, nr. 112, item 9, pagina 17.

<sup>10</sup> *Kamerstukken II*, 2015–2016, 34 412, 6, pagina 20.

getoetst aan jurisprudentie en aan het principe van academische vrijheid. Het parlement kan de Minister ook ter verantwoording roepen. Kan de regering ingaan op de wijze waarop genoemde toets inhoudelijk zal worden uitgevoerd? Kan de regering nog eens bevestigen dat de academische vrijheid met deze wet geborgd is en dat er voldoende mogelijkheden bestaan om tegen een beslissing van de Minister in beroep te gaan?

De Raad van State is van mening, dat de overheid een opleiding alleen mag sluiten als het onderwijs tekortschiet, zo lezen de leden van de VVD-fractie. De raad vindt dat de overheid de Grondwet overtreedt als ze een opleiding sluit omdat de bestuurders zich discriminerend gedragen of uiten. Volgens de raad is de overheid weliswaar verantwoordelijk voor het hoger onderwijs en moeten studenten vertrouwen kunnen stellen in hun instelling, maar moet ze, gelet op de grondwettelijke vrijheid van onderwijs, wel terughoudend zijn met ingrijpen. Zulk ingrijpen is volgens de raad alleen gerechtvaardigd als de kwaliteit van het onderwijs gevaar loopt. Ook moet de overheid niet te snel oordelen over de vraag of iemand zich discriminerend uit. Dat is ter beoordeling aan de rechter. De regering stelt in antwoord dat de verantwoordelijkheid van de overheid voor het hoger onderwijs verder strekt dan alleen de kwaliteit van de opleidingen. De regering overweegt daarbij dat het verbod op discriminatie, opgenomen in artikel 1 van de Grondwet, tot de kernwaarden van onze rechtsstaat behoort. De regering is van oordeel dat zeker van instellingen die deel uitmaken van ons stelsel van hoger onderwijs mag worden verwacht, dat zij genoemd verbod respecteren. Wel heeft de regering de memorie van toelichting<sup>11</sup> van het wetsvoorstel enigszins aangescherpt op dit punt, zo constateren deze leden. De regering wil alleen sancties opleggen aan instellingen die zich – ook na meerdere waarschuwingen – niet distantieëren van de discriminatoire uitingen of handelingen van hun bestuurders. Ook wijst de regering erop dat instellingen tegen het besluit van de Minister in beroep kunnen gaan, zodat het uiteindelijk aan de rechter is om te beoordelen of dat besluit mocht worden genomen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij uit het feit dat de regering de memorie van toelichting heeft aangepast moeten begrijpen dat de regering het eens was met de Raad van State dat de Grondwet met het oorspronkelijke voorstel werd overtreden en, zo ja, wat en hoe de wijziging daaraan verandert.

De leden van de **CDA**-fractie ondersteunen de wens om studenten en werkgevers te beschermen tegen malafide instellingen en misleidend gebruik van de naam universiteit of hogeschool, zeker als er ten onrechte graden in het vooruitzicht worden gesteld. Ook ondersteunen de leden de gedachte dat rechtspersonen voor hoger onderwijs (zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen) verplicht zijn het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van hun studenten te bevorderen. De leden juichen toe dat de Evangelische Hogeschool en de Vrije Hogeschool hun naam mogen behouden en de titel lector beschermd wordt.

Met het wetsvoorstel<sup>12</sup> krijgen ook niet-bekostigde instellingen de verplichting tot het bevorderen van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef bij studenten, merken deze leden op. Is het niet zo dat het accreditatie-orgaan daarmee een aanvullend aspect heeft om de kwaliteit van het onderwijs bij rpho's te beoordelen, en er daarmee ook een «aanvullende» mogelijkheid voor de Minister ontstaat, om zo nodig de accreditatie van de opleiding in kwestie in te trekken als de kwaliteit van het onderwijs (inclusief het onderwijs in voornoemd verantwoordelijk-

<sup>11</sup> *Kamerstukken II*, 2015–2016, 34 412, 3.

<sup>12</sup> *Kamerstukken I*, 2016–2017, 34 412, A.

heidsbesef) niet aan de maat is? En wordt daarmee de bevoegdheid die de Minister zichzelf toedeelt met betrekking tot discriminatie, in dat geval niet minder noodzakelijk, zo vragen deze leden.

Grote aarzelingen hebben de leden van de CDA-fractie met de gedachte dat de Minister van OCW met het wetsvoorstel de mogelijkheid krijgt tot intrekking van de bevoegdheid van instellingen voor hoger onderwijs indien (een vertegenwoordiger van) een dergelijke instelling naar buiten treedt met discriminatoire uitlatingen of handelingen. Dit lijkt deze leden een niet wenselijke route. Discriminatie loopt in Nederland immers via het strafrecht. Met het wetsvoorstel komt de beoordeling daarvan in feite (ook) aan de Minister en in zekere zin ook aan de Tweede Kamer.

De leden van de **D66**-fractie merken op dat het wetsvoorstel ook beoogt veilig te stellen dat instellingen actief het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van hun studenten bevorderen en dat instellingen zich onthouden van discriminatoire gedragingen en uitlatingen. Beide doelstellingen hebben uiteraard de sympathie van deze leden, al vragen zij zich af waarom juist het vehikel van deze wet daarvoor is gekozen. Zou de regering dat nog eens kunnen toelichten? Het is juist op dit in omvang bescheiden onderdeel van het wetsvoorstel dat de vragen van de leden zich concentreren. De leden van de CDA-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

De Raad van State heeft uitgesproken kritisch gereageerd<sup>13</sup> op de wijze waarop de regering zich voorstelt de tweede van de bovenstaande doelstellingen na te streven. In het bijzonder adviseerde hij de regering af te zien van de maatregel tot ontneming van instellingsrechten in geval van discriminatie door de leiding van de instelling, omdat er naar het oordeel van de raad voor het ontnemen van die rechten alleen aanleiding zou moeten zijn indien de kwaliteit van het onderwijs tekortschiet, en het doen van aangifte de geëigende manier is om discriminatoire uitingen te vervolgen.<sup>14</sup> De Minister kan in zo'n geval natuurlijk ook zelf aangifte doen. Ingevolge artikel 160 van het Wetboek van Strafvordering is iedereen die kennis draagt van een door een natuurlijke persoon of rechtspersoon begaan strafbaar feit immers bevoegd daarvan aangifte te doen, ongeacht de vraag of hij daardoor persoonlijk benadeeld is, merken deze leden op.<sup>15</sup>

De regering wijst er zelf<sup>16</sup> op dat een sanctiemogelijkheid wegens discriminatoir gedrag van een al dan niet bekostigde instelling los staat van strafrechtelijke acties die het openbaar ministerie (OM) kan instellen tegen de persoon die de uitlatingen deed. De huidige mogelijkheden lijken de nodige ruimte te bieden om een natuurlijk persoon of rechtspersoon (dus ook een universiteit of hogeschool) strafrechtelijk te vervolgen indien deze inbreuk heeft gemaakt op een anti-discriminatiebepaling uit het Wetboek van Strafrecht.<sup>17</sup> De leden van de D66-fractie vragen de regering allereerst toe te lichten waarop zij haar kennelijke overtuiging baseert dat dat instrumentarium zodanig tekortschiet dat zij een additionele interventiemogelijkheid tot stand wenst te brengen. Vloeit die overtuiging voort uit een aantal incidenten? Zo ja, welke waren dat dan? Is bij die gelegenheden geprobeerd de strafrechtelijke route te bewandelen? Zo ja, is die vastgelopen op onwil van het OM of op een rechterlijke uitspraak? En als de regering op deze (of meer fundamentele) gronden tot de overtuiging is

<sup>13</sup> *Kamerstukken II, 2015–2016, 34 412, 4.*

<sup>14</sup> *Kamerstukken II, 2015–2016, 34 412, 4, pagina 2.*

<sup>15</sup> *Kamerstukken II, 2015–2016, 34 412, 4, pagina 8.*

<sup>16</sup> *Kamerstukken II, 2015–2016, 34 412, 4, pagina 10–11.*

<sup>17</sup> *Kamerstukken II, 2015–2016, 34 412, 4, pagina 11.*

gekomen dat het Wetboek van Strafrecht (of de Algemene Wet Gelijke Behandeling) in zijn huidige vorm tekort schiet, heeft zij dan overwogen een voorstel tot wijziging van dat wetboek voor te leggen? Zo nee, waarom niet?

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) zou in geval van discriminatoire uitlatingen die gezien kunnen worden als onderdeel van het aan een geaccrediteerde instelling verzorgde onderwijs naar het oordeel van deze leden ook kunnen kiezen voor een andere route. Het is immers moeilijk voorstelbaar dat zulke uitlatingen verenigbaar zijn met de normen die bij accreditatie gehanteerd worden. Zou het denkbaar zijn dat de accreditatieautoriteit daar tegen zou kunnen optreden, daarbij al dan niet gesteund door de onderwijsinspectie? Zou de regering kunnen toelichten waarom zij ook deze aanpak niet voldoende kansrijk acht? En voor het geval dat bestaande bevoegdheden van een van deze beide instanties een dergelijke rol niet mogelijk maken, heeft de regering dan overwogen om die bevoegdheden alsnog passend aan te scherpen? Zo nee, waarom niet?

Vooralsnog kunnen deze leden geen andere conclusie trekken dan dat in een situatie dat een leidinggevende aan een zorgvuldig geaccrediteerde onderwijsinstelling zich schuldig lijkt te maken aan discriminatoire uitlatingen maar daarvoor strafrechtelijk niet gemakkelijk vervolgd kan worden, de Minister van OCW ervoor kiest om daarover dan maar zelf een oordeel uit te spreken. Eveneens merken zij op dat aan dat oordeel zware consequenties voor de instelling worden verbonden, zonder het oordeel van de rechter af te wachten, en zonder dat informatie over de kwaliteit van het onderwijs daartoe aanleiding geeft.

Deze leden hebben fundamentele twijfels over deze taakopvatting. De Minister van OCW eigent zich immers een rol toe die in ons stelsel op goede gronden aan de rechter is voorbehouden, zo stellen zij. En het is geen eenvoudige rol: het beoordelen van discriminatoire gedragingen of uitlatingen kan bijzonder lastig zijn. De Minister merkt op dat bij de beoordeling van dergelijke casuïstiek eerst zal bezien worden of een situatie volgens de opvattingen van de strafrechter discriminerend zou zijn. Dat zou dan van de context af moeten hangen.<sup>18</sup> De Minister geeft aan daarbij te zullen kijken naar de bestaande wetgeving, het Wetboek van Strafrecht, gelijkebehandelingswetten, en naar wat de strafrechter en het College voor de Rechten van de Mens in eerdere zaken als discriminerend hebben aangemerkt.<sup>19</sup> Kan de regering toelichten of de Minister over de middelen beschikt dergelijke afwegingen te maken? Welke procedure stelt zij zich voor in een dergelijke situatie te volgen? En is, naarmate zij meer een beroep denkt te kunnen doen op bestaande strafrechtelijke expertise, het bewandelen van de gebruikelijke strafrechtelijke route – eventueel na aanpassing – juist niet meer en meer voor de hand liggend?

De regering geeft zelf aan dat er zich ook nieuwe situaties kunnen voordoen die lastig te passen zijn binnen de huidige wetgeving en jurisprudentie, zo constateren deze leden. Dan gelden bovenstaande zorgen a fortiori. Het huidige wetsvoorstel en de memorie van toelichting bieden volgens deze leden nauwelijks handvatten om de beoordeling van een dergelijke nieuwe situatie op te baseren. Kan de regering nader toelichten hoe de Minister die beoordelende rol dan zal invullen? Deze leden zouden een uitgebreider toetsingskader onmisbaar achten om tot dergelijke beoordelingen te komen, maar verwachten niet dat een dergelijk kader hun fundamentele twijfel zou wegnemen over de

<sup>18</sup> *Handelingen II*, 2015–2016, nr. 112, item 9, pagina 10.

<sup>19</sup> *Handelingen II*, 2015–2016, nr. 112, item 9, pagina 13.

gepastheid van deze rol voor de Minister van OCW. Zijn er precedentes voor een dergelijke rol? Kan de regering verwijzen naar haars inziens vergelijkbare situaties die passende precedentes opleveren en die de voorkeur voor haar rolopvatting ondersteunen, zo vragen deze leden.

De Raad van State betoogt<sup>20</sup> dat het bepalende uitgangspunt in ons grondwettelijke onderwijssysteem is dat het geven van onderwijs vrij is. De overheid is gehouden daarbij terughoudendheid te betrachten. De kern is dat overheidsingrijpen slechts gerechtvaardigd is, indien dat noodzakelijk is om de deugdelijkheid van het onderwijs te garanderen. Indien een uitbreiding van de mogelijkheid om sancties te treffen wordt overwogen zonder dat de kwaliteit van het onderwijs noodzakelijkerwijs in het geding is, wordt naar het oordeel van de Raad een grondwettelijke grens overschreden. Langs deze lijn redenerend vragen de leden van de D66-fractie zich opnieuw af waarom de regering ruimte zoekt om te kunnen interveniëren in een situatie waarbinnen de deugdelijkheid kennelijk niet aan de orde is. Kan de regering nader toelichten hoe zij deze grondwettelijke grens (dan wel Artikel 10 van het EVRM) hier interpreteert en waarom zij van mening is dat deze binnen de ruimte die de nieuwe wet biedt voldoende wordt gerespecteerd?

De regering wijst er tenslotte op dat zowel de Kamer als desgevraagd de rechter op de uitspraken van de Minister van OCW kan reageren. Maar, zo merken de leden van de fractie van D66 op, dan is het oordeel van de Minister al publiekelijk bekend, met als consequentie daarvan mogelijk grote nadelige gevolgen voor de instelling die door de Minister van discriminatoir gedrag wordt beschuldigd. Het finale oordeel van de rechter kan dan nog wel geruime tijd op zich laten wachten. Deze leden vragen waarom er niet eenvoudigweg voor gekozen is de mogelijkheid tot het treffen bestuurlijke sancties pas open te stellen nadat er een rechtelijke uitspraak is geweest. Bij acute noodsituaties zou de deugdelijkheid van het onderwijs immers in het geding zijn en heeft de Minister geen nieuwe bevoegdheden nodig. Kan de regering toelichten waarom zij het onhaalbaar of onwenselijk acht om te wachten totdat de rechter de hem toekomende rol heeft kunnen spelen?

Onderdeel van het wetsvoorstel zijn maatregelen die getroffen kunnen worden wanneer een instelling zich schuldig maakt aan (of oproept tot) discriminatie, zo constateren de leden van de **PvdA**-fractie. Op deze wijze kan ingegrepen worden als een instelling de plicht tot het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef niet nakomt. Er wordt getoetst of de uiting mogelijk in strijd is met bestaande regelgeving (zoals het Wetboek van Strafrecht en de gelijke behandelingswetten). Daarbij wordt de lijn gevolgd van wat de (straf)rechter en het College voor de Rechten van de Mens in eerdere zaken als discriminerend hebben aangemerkt. De regering heeft in haar brief van 22 september jl. een stappenplan aangegeven dat gehanteerd wordt om te beoordelen of een instelling de wet overtreden heeft. De Minister krijgt de bevoegdheid om rechten aan een instelling in het hoger onderwijs te ontnemen en bestuurlijke boete (bekostigingssancties) op te leggen als deze in strijd handelt met artikel 1 van de Grondwet. Deze beslissing kan eventueel bij de rechter aangevochten worden. De Raad van State raadde de regering af om deze rol bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te leggen. Hij geeft in zijn advies over het wetsvoorstel aan dat de rol van de Minister gericht is op het borgen van de kwaliteit van het onderwijs en het aan de strafrechter is om te beoordelen of iemand in strijd met artikel 1 van de Grondwet handelt: «Tenzij het onderwijs zelf een discriminatoir karakter heeft en niet voldoet aan de eisen die aan goed onderwijs gesteld

<sup>20</sup> *Kamerstukken II*, 2015–2016, 34 412, 4, pagina 8.

kunnen worden, is er geen aanleiding voor het opleggen van een bestuurlijke maatregel in de vorm van het ontnemen van rechten aan een opleiding», aldus de Raad van State in zijn advies. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering dit advies niet overgenomen heeft en toe te lichten waarom zij kiest voor de bestuursrechtelijke benadering met een centrale rol bij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Het wetsvoorstel geeft de Minister van OCW de mogelijkheden om instellingen aan te pakken die niet voldoen aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid, constateren de leden van de **GroenLinks**-fractie. Hoe verhoudt dit zich tot de scheiding der machten waarbij het oordeel hierover primair aan de rechter toekomt zo vragen deze leden. Hoe voorkomt dit wetsvoorstel dat de politieke voorkeur van de bewinds-persoon leidend wordt in het bepalen wanneer sprake is van discriminatie en dus van maatschappelijke onverantwoordelijkheid? Hoe vaak en bij welke instellingen is het voorgekomen dat de Minister wilde ingrijpen op deze gronden en daarvoor geen juridische middelen had? In welke mate is hier sprake van gelegenheidswetgeving waar het erop lijkt dat deze slechts is gebaseerd op een enkele instelling waar de rector over de schreef is gegaan?

De leden van de **SGP**-fractie vragen een toelichting op de stelling van de regering dat met de verplichting voor niet-bekostigde instellingen om te werken aan maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef de situatie van voor 1 september 2010 wordt hersteld. Zij constateren dat de voorgestelde bepaling verder strekt dan de bepaling die tot 1 september 2010 van kracht was, namelijk het handelen van bestuurders, is toegevoegd. Zij vragen of de regering wil toelichten welke overwegingen aan de beperktere oude bepaling ten grondslag lagen en hoe deze zich verhouden tot de voorgestelde uitbreiding.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel ertoe leidt dat beoordeling van burgerschap of maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in de sectorwetten mede bepaald wordt door het gedrag van bestuurders. Deze leden merken op dat het wezenlijke onderscheid tussen het aanbod van het onderwijs en het gedrag van bestuurders gelijkelijk van toepassing is op andere onderwijssectoren. Zij vragen waarom de regering zich beperkt tot het hoger onderwijs. Kan de regering toelichten waarom bijvoorbeeld het bevoegd gezag in het funderend onderwijs meer bescherming zou dienen te genieten?

De leden van de SGP-fractie zien op basis van het grondwettelijke toezicht een rol voor de overheid bij het tegengaan van schadelijke invloeden. Hoewel die bevoegdheid volgens deze leden niet beperkt hoeft te blijven tot strafrechtelijke veroordelingen, willen zij wel benadrukken dat de wettelijke grondslag voor het optreden van de overheid helder dient te zijn. Gelet op hun zorgen hierover hebben zij een aantal vragen.

Deze leden vragen waarom de regering gekozen heeft voor de toespitsing op discriminatoire uitlatingen en gedragingen, terwijl de reikwijdte blijkens uitlatingen van de regering uitdrukkelijk breder is. Zij constateren dat instellingen ook aangepakt kunnen worden bij fundamentele problemen als het oproepen of steunen van de gewelddadige jihad. Zij vragen een toelichting waarom de regering kiest voor een eenzijdige concretisering die andere fundamentele problemen passeert. Zij merken op dat bijvoorbeeld het verheerlijken van de gewelddadige jihad vanuit de verantwoordelijkheid van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef niet minder problematisch is dan discriminerende uitlatingen en gedragingen. Eveneens vragen deze leden waarom het opnemen van de toespitsing op discriminatie meer zou passen bij de verantwoordelijkheid

voor het stelsel van hoger onderwijs dan andere fundamentele problemen, blijkens de brief van 3 oktober 2016<sup>21</sup> met een reactie van de regering op de amendementen.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting waarom de regering zich in het voorstel niet gericht heeft op het beschermen van algemeen aanvaarde grondslagen van onze rechtsstaat. Zij vragen daarbij een reactie op het criterium «openbare orde» zoals dat gehanteerd wordt bij het verbod van rechtspersonen (artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek) en niet in bredere zin als het criterium «verstoring van de openbare orde». Zij merken op dat de reikwijdte van het criterium «openbare orde» uit het burgerlijk wetboek helder is en terughoudend wordt geïnterpreteerd en dat hiermee de oorspronkelijke bedoeling van het voorstel duidelijker wordt geadresseerd. Naast discriminatie of het verheerlijken van geweld spreekt daaruit ook de intentie om een variëteit aan andere problemen te bestrijden. Ze wijzen hierbij als voorbeeld ook op het feit dat een pedofielenvereniging op basis van dit criterium is verboden.

Het is de leden van de SGP-fractie onduidelijk hoe ver de reikwijdte van de toets op discriminatoire uitlatingen en gedragingen strekt. Zij merken op dat de regering aanvankelijk uitdrukkelijk breder wilde toetsen dan verboden uitlatingen en gedragingen, maar dat in de loop van het debat is benadrukt dat de regering aansluiting zoekt bij de bestaande toetsing van de wettelijk verboden vormen van discriminatie. Wanneer het laatste het geval is, krijgen deze leden de indruk dat de Minister van OCW hetzelfde werk gaat doen als bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie, met dien verstande dat doorgaans minder procesrechtelijke waarborgen voorhanden zijn. Deze leden vragen waarom de regering het voorstel niet beperkt tot een onherroepelijke veroordeling wanneer het toch de bedoeling is de geldende wettelijke kaders inzake discriminatie als uitgangspunt te nemen.

### **Overig**

De leden van de CDA-fractie hebben een vraag met betrekking tot de omvang van het probleem «misleiding», dat wil zeggen de schaal waarop het voorkomt en in hoeverre bestaande wetgeving onvoldoende middelen biedt daarop in te grijpen. Graag ontvangen zij hierop een reactie van de regering.

Tot slot hebben de leden van de CDA-fractie een vraag met betrekking tot de volkomen cycluseis<sup>22</sup>. Met deze eis wordt het moeilijker nieuwe opleidingen te starten, hetgeen op gespannen voet kan komen te staan met de vrijheid van onderwijs en de academische vrijheid, constateren zij. Is het niet een te hoge drempel, voor bonafide nieuwe toetreders? Ziet de regering mogelijkheden om in het geval van nieuwe toetreders op een minder zware manier de kwaliteit van de opleiding van een nieuwe toetreders te borgen. Is daarover nagedacht door de regering? Graag ontvangen deze leden hierop een reactie.

---

<sup>21</sup> *Kamerstukken II, 2016–2017, 34 412, 25.*

<sup>22</sup> *Kamerstukken II, 2017–2017, 34 412, 25, pagina 1–2.*

De leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zien de reactie van de regering graag uiterlijk 25 november 2016 met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
De Vries-Leggedoor

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
De Boer