

Een conceptversie van dit besluit heeft in de periode 21 juni 2017 tot en met 21 juli 2017 opengestaan voor openbare internetconsultatie. Voorafgaand aan deze internetconsultatie is overleg gevoerd over dit besluit met de koepelorganisaties (de VSNU, de Vereniging Hogescholen (VH), de NRTO), enkele van hun meest betrokken leden en de studentenbonden (de LSVb en het ISO). De koepelorganisaties zijn positief over het feit dat met dit besluit de mogelijkheid geschept wordt dat instellingen in het buitenland opleidingen kunnen verzorgen. Uit het overleg volgde dat alle aanwezige partijen zich op hoofdlijnen konden vinden in de tekst van het conceptbesluit. De NRTO en de studentenbonden hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid te reageren op de internetconsultatie om enkele zaken ter overweging mee te geven. De studentenbonden hebben aangegeven in principe geen voorstander te zijn van het verzorgen van opleidingen in het buitenland, omdat ze vrezen dat dit zou kunnen leiden tot een verminderde focus op het onderwijs in Nederland. Wel stellen de LSVb en het ISO dat met de in dit besluit genoemde waarborgen, dit risico aanzienlijk wordt verkleind.

Er zijn zes openbare en drie anonieme reacties binnengekomen van verschillende partijen op de internetconsultatie. De consultatie heeft op een aantal punten geleid tot wijziging van de tekst van het besluit en de nota van toelichting. In dit hoofdstuk worden de reacties op de internetconsultatie per thema behandeld.

Invulling van normen

Er zijn diverse opmerkingen gemaakt over de normen in de weigeringsgronden, zoals opgenomen in artikel 5.11, op basis waarvan besloten wordt of toestemming voor het verzorgen van een opleiding in het buitenland al dan niet wordt toegekend. In de reacties werd aangegeven dat sommige normen nadere invulling behoeven. Waar mogelijk en wenselijk, is in de toelichting aandacht besteed aan het verduidelijken van de normen. Stenden Hogeschool heeft in haar reactie bijvoorbeeld aangegeven behoefte te hebben aan nadere invulling van de norm ten aanzien van het waarborgen van de sociale verhoudingen aan de opleiding, omdat de norm meer rekenschap zou moeten geven van mogelijke culturele verschillen tussen Nederland en het beoogde land van vestiging. Naar aanleiding van die reactie is de toelichting bij het onderhavige besluit aangepast en wordt nu in paragraaf 5.2, als handvat voor hoe in de aanvraag om te gaan met die culturele verschillen, verwezen naar de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen ten aanzien van verantwoord ondernemen in een mondiale context. Een professor van de Rijksuniversiteit Groningen vraagt in zijn reactie ook om verduidelijking van de weigeringsgrond die ziet op de sociale verhoudingen en mensenrechten. Gevraagd is of de weigeringsgrond ziet op het respecteren van mensenrechten aan de opleiding in het buitenland of de mensenrechtensituatie in het land van vestiging. In paragraaf 5.2 en 5.3 van de toelichting is verduidelijkt dat het hier gaat om de maatregelen die een instellingsbestuur neemt om, zeker in het geval dat de mensenrechtensituatie in het land van vestiging niet per definitie op orde is, te bewerkstelligen dat de mensenrechten aan de opleiding worden nageleefd. Net als bij de andere weigeringsgronden vormt de aanvraag van de instelling het uitgangspunt bij de beslissing over het verlenen van toestemming. Het instellingsbestuur beschrijft hierin in ieder geval de mensenrechtensituatie aan de opleiding en de eventuele maatregelen die zij neemt om de mensenrechten aan de opleiding te respecteren. Naar aanleiding van een andere opmerking uit de consultatie, is verduidelijkt dat bij de beoordeling of de weigeringsgrond met betrekking tot de beheersbaarheid van een opleiding vanwege schaal en omvang, opgenomen in artikel 6.11, onderdeel f, zich voordoet, gekeken zal worden naar de schaal en omvang van de opleiding waarvoor met die aanvraag toestemming wordt aangevraagd, maar ook naar de totale schaal en omvang van al het onderwijs dat door de instelling wordt aangeboden in het betreffende land van vestiging.

Niet elke reactie op de internetconsultatie over het nader invullen van de normen die zijn vervat in de aanvraagcriteria en de weigeringsgronden heeft geleid tot een wijziging van het besluit, omdat de mate van concretisering die werd verzocht niet altijd wenselijk is.

ID7690. K-I

Er is een uitdrukkelijke keuze gemaakt om in het besluit ruimte te laten voor maatwerk. Het besluit is immers van toepassing op zowel een kleine opleiding in een land vergelijkbaar met Nederland, als op een branch campus in een land met een volkomen andere cultuur dan Nederland. In alle gevallen waarin een opleiding in het buitenland wordt verzorgd, zullen dezelfde waarborgen aanwezig moeten zijn, maar er dient wel ruimte te zijn voor maatwerk in de invulling van de waarborgen. De criteria waaraan moet worden voldaan om toestemming te krijgen, weerspiegelen de balans tussen enerzijds het bieden van ruimte aan instellingen om de mogelijkheid opleidingen in het buitenland te verzorgen te gaan benutten, en anderzijds het creëren van de nodige

waarborgen. Kortom, het is wenselijk om ruimte te laten voor maatwerk toegepast op de specifieke situatie van de aanvrager. In de evaluatie van de Wet bevordering internationalisering hoger onderwijs en onderzoek zal het verzorgen van opleidingen in het buitenland mee worden genomen. Hierbij zal ook gekeken worden naar de werking van het besluit in de praktijk.

Financiën

In het ter consultatie voorgelegde concept-besluit was een bepaling opgenomen die het bekostigde instellingen verbood de ontvangen rijksbijdrage aan te wenden voor de opleiding in het buitenland. In de reacties op de consultatie zijn meerdere opmerkingen gemaakt over die bepaling. Mede naar aanleiding van die opmerkingen, maar ook door opmerkingen van de Inspectie hierover in de uitvoeringstoets en door voortschrijdend inzicht, is het besluit op dit punt gewijzigd.

De NRTO stelt in haar reactie bijvoorbeeld dat het belangrijk is om scherp toezicht te houden op de aanwending van de rijksbijdrage om oneerlijke concurrentie te voorkomen. De NRTO heeft daarbij de suggestie gedaan om in de toelichting bij het besluit een verwijzing op te nemen naar de notities Helderheid, waarin regels zijn gesteld voor instellingen over onder meer de doelmatige besteding van de rijksbijdrage en de verplichte verslaglegging daarover. Daarnaast vragen de NRTO en de studentenbonden naar wat er precies wordt verstaan onder de rijksbijdrage. Mede naar aanleiding van bovengenoemde opmerkingen is een nieuw artikel opgenomen - artikel 6.8 van onderhavig besluit - dat ziet op de middelen die uitgesloten worden van aanwending voor het verzorgen van opleidingen in het buitenland. Waar eerder de rijksbijdrage werd uitgesloten van bedoelde aanwending, geldt dit in onderhavig besluit voor middelen die de instelling heeft verkregen om in Nederland de activiteiten, bedoeld in artikel 1.3 van de WHW, uit te oefenen. Dit is een bredere formulering dan het, bij nader inzien te enge, begrip rijksbijdrage. Onder de middelen die nu worden uitgezonderd van aanwending vallen bijvoorbeeld ook het wettelijk collegegeld en instellingscollegegeld. Naast dat het bestedingsverbod zoals dit is opgenomen in het nieuw voorgestelde artikel 6.8 ziet op meer soorten middelen dan in het eerdere concept, is ook het toepassingsgebied vergroot voor wat betreft de situaties waarin het bestedingsverbod van toepassing is. Het eerder opgenomen bestedingsverbod zou gelden vanaf het moment dat aan een instellingsbestuur toestemming is verleend voor het verzorgen van een opleiding in het buitenland. Het bestedingsverbod zoals dit na de internetconsultatie is aangepast ziet echter ook op de situatie dat een instelling (nog) geen toestemming heeft voor het verzorgen van een opleiding maar wel al kosten maakt voor de voorbereiding op het verzorgen van die opleiding en het indienen van de desbetreffende aanvraag. Dit past beter bij het uitgangspunt dat er geen middelen bestemd voor de wettelijke taak aangewend worden voor buitenlandse initiatieven. Het bestedingsverbod, dat dus geldt voor zowel de fase na toestemming als voor de aanloopfase, is omwille van een logische opbouw van het nieuwe hoofdstuk 6b van het Uitvoeringsbesluit WHW verplaatst van artikel 6.13 over voorschriften die gelden na de toestemming (6.12 in het concept-besluit zoals dat in consultatie werd gebracht) naar het nieuw voorgestelde artikel 6.8, dat voorafgaat aan de artikelen over de aanvraag voor toestemming.

Om te verzekeren dat op eenvoudige wijze toezicht gehouden kan worden op de naleving van dit bestedingsverbod, is in artikel 6.8 opgenomen dat bekostigde

ID7690. K-I

instellingen met een opleiding in het buitenland een gescheiden boekhouding moeten voeren voor wat betreft de activiteiten ter uitvoering van de wettelijke taken enerzijds en de activiteiten ten behoeve van de opleiding in het buitenland anderzijds. Een verwijzing naar de notities Helderheid zoals voorgesteld door de NRTO is daarmee niet aan de orde, omdat in het besluit een specifiek verbod tot het aanwenden van middelen voor de opleiding in het buitenland is opgenomen met daarin specifieke voorschriften voor de naleving van dat verbod. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 5.1 van het algemeen deel en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.8.

De studentenbonden stellen in hun reactie dat de subsidies die instellingen ontvangen van bijvoorbeeld de Europese Unie, ook zouden moeten worden uitgesloten van aanwending voor de opleiding in het buitenland. Onder het verbod zoals dat nu in artikel 6.8 is geformuleerd, kunnen ook subsidies vallen, afhankelijk van de wijze waarop de te subsidiëren activiteiten zijn geformuleerd. Subsidies worden altijd gealloceerd voor een specifiek doel. Zou de instelling subsidiemiddelen aanwenden voor andere doelen dan waan/oor de middelen verleend zijn, dan kan de subsidie worden teruggevorderd.

In een van de reacties wordt verzocht om een extra toets op de algemene financiële gezondheid van de buitenlandse partner. Er is in het besluit niet voor een algemene toets gekozen, maar voor

een specifieke financiële toets op de opleiding in het buitenland. Bij de aanvraag van de Nederlandse instelling moet informatie worden gegeven over de financiële planning van de opleiding in het buitenland en de wijze waarop financiële risico's worden tegengegaan. Informatie die hieruit wordt verkregen, kan ertoe leiden dat een aanvraag geweigerd wordt als de financiële stabiliteit van de opleiding in Nederland of het buitenland onvoldoende is gewaarborgd of de maatregelen die worden getroffen om financiële risico's tegen te gaan, onvoldoende zijn. Deze specifieke toets dient hetzelfde doel als een algemene toets; namelijk dat door een Nederlandse instelling een financieel gezonde opleiding in het buitenland wordt gestart.

In de reactie van Stenden Hogeschool worden zorgen geuit over de eis dat eventuele opbrengsten van de vestiging in het buitenland ten goede moeten komen aan de kwaliteit van het onderwijs in Nederland. Het zou moeilijk uitlegbaar zijn aan een eventuele partnerinstelling dat de door de vestiging in het buitenland gegenereerde opbrengsten niet geïnvesteerd zouden mogen worden in die vestiging. Met dit besluit wordt niet beoogd om instellingen te verplichten de volledige omvang van de opbrengsten te herbestemmen in Nederland. Dat zou investeringen in de nevenvestiging in het buitenland immers onmogelijk maken. Het gaat er wel om dat een instelling in haar aanvraag aannemelijk maakt dat de wijze van herbestemming van de opbrengst een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van het onderwijs in Nederland of de profilering van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland. De toelichting is in paragraaf 5.2 en 5.3 aangepast om dit uitgangspunt te weerspiegelen.

Overig

Los van bovengenoemde thema's zijn er over andere onderwerpen opmerkingen gemaakt in de internetconsultatie die tot wijzigingen hebben geleid. Zo is de passage over het huidige beleid ten aanzien van het verzorgen van onderwijs in het buitenland aangescherpt in de toelichting onder hoofdstuk 2 (Bestaand wettelijk kader). Dit naar aanleiding van de opmerking van Stenden Hogeschool dat de oorspronkelijke formulering de feitelijke situatie geen recht deed. De oorspronkelijke formulering gaf een te enge weergave van hetgeen mogelijk is onder het huidige beleid. Ook is naar aanleiding van één van de reacties, in paragraaf 5.5 van deze toelichting verduidelijkt dat intrekking van de toestemming geen gevolgen heeft voor de voortgang van opleiding in Nederland. In twee reacties werd gevraagd hoe de verplichte exitstrategie die voorziet in de afbouw van de opleiding in het buitenland, eruit zou zien wanneer zich een situatie voor zou doen waarbij er aanleiding is de opleiding per direct te stoppen, bijvoorbeeld als de veiligheid in het gedrang komt. Stenden Hogeschool stelt in haar reactie dat zij een knelpunt signaleert tussen de eis om te voorzien in een afbouwregeling en de mogelijkheid voor de minister tot directe intrekking van de toestemming. In reactie op

ID7690. K-I

de twee laatstgenoemde opmerkingen is in paragraaf 5.4 van de toelichting verduidelijkt dat bij een acute noodsituatie het niet voor hand ligt dat de opleiding nog enkele jaren blijft bestaan en dat de wijze van implementatie van de exitstrategie in relatie tot de reden van sluiting van de nevenvestiging moet worden gezien.

Ook is mede naar aanleiding van een reactie waarin werd benadrukt dat de rollen van de verschillende betrokkenen bij de opleiding in het buitenland duidelijk moeten zijn, in de toelichting in paragraaf 5.2 verduidelijkt dat de instelling in haar aanvraag duidelijk moet maken hoe de verantwoordelijkheidsverdeling met een eventuele partnerinstelling eruit ziet.

ISO en LSVb merken op dat er aandacht besteed dient te worden aan ongecensureerde toegang tot het internet. Naar aanleiding daarvan is verhelderd dat dit wordt beschouwd als een onderdeel van academische vrijheid: vrije internettoegang is in paragraaf 5.3 van de toelichting opgenomen als voorbeeld van een maatregel die een instelling kan nemen om de academische vrijheid te waarborgen.

Ten slotte is het tweede lid van artikel 6.9 (ten tijde van de internetconsultatie nog artikel 6.8), waarin de mogelijkheid werd gecreëerd om in een ministeriële regeling landen aan te wijzen waarop een aanvraag al dan niet betrekking kan hebben, geschrapt. Voortschrijdend inzicht en de vragen die Stenden Hogeschool over de invulling van die regeling en de omstandigheden die aanleiding zouden geven tot het opstellen ervan, gaven hiertoe aanleiding. Vastgesteld is dat onderhavig besluit voldoende aangrijpingspunten biedt om een aanvraag af te wijzen indien de situatie in het voorgestelde land van vestiging daartoe aanleiding zou geven.