

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
T.a.v. minister J. Bussemaker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Leeuwarden, 12 juni 2017

Onderwerp: Reactie Stenden Hogeschool t.b.v. Internetconsultatie AMvB TNE

Geachte mevrouw Bussemaker,

Met dit schrijven willen we in het kader van de internetconsultatie voor de Algemene Maatregel van Bestuur aangaande Transnationale Educatie (hierna: 'AMvB' en 'TNE') de reactie van Stenden Hogeschool met u delen.

Allereerst zijn we verheugd dat na een complex proces de Tweede en Eerste Kamer hebben ingestemd met de wetwijzigingen voor de artikelen 1.19 en 1,19a WHW en dat nu een concepttekst voor de AMvB ter internetconsultatie is aangeboden die samen de juridische basis vormen voor het oprichten van buitenlandse nevenvestigingen. Desalniettemin zijn er enkele zaken in de AMvB die in onze optiek toelichting en/of aanvulling behoeven. In het onderstaande wordt deze zienswijze van Stenden uitgewerkt, waarbij de volgorde van de concepttekst van de AMvB en de Nota van Toelichting (hierna: 'NvT') is aangehouden.

Ministeriële regeling

In artikel 6.8 lid 2 wordt de mogelijkheid geschapen om bij ministeriële regeling landen aan te wijzen waarop een aanvraag al dan niet betrekking kan hebben. Stenden zou graag zien dat er inzicht wordt verschaft in welke omstandigheden en feiten aanleiding kunnen geven tot het opstellen van een dergelijke ministeriële regeling. Daarnaast speelt de vraag wat het effect zal zijn van een ministeriële regeling waarin focuslanden worden benoemd. Zal dit een aanzienlijke versnelling van de aanvraagprocedure voor dergelijke landen met zich meebrengen? En is OCW op dit moment voornemens om gebruik te maken van de mogelijkheid om een ministeriële regeling op te stellen in het kader van TNE?

Subjectieve normen

In de AMvB worden subjectieve begrippen gehanteerd, met name in de artikelen 6.9, 6.10 en 6.13. Hierdoor zijn de normen zoals vastgelegd in deze artikelen vatbaar voor uiteenlopende interpretaties. Dit maakt dat het voor instellingen niet volledig helder is wat met sommige begrippen wordt bedoeld en wanneer er aan de norm wordt voldaan. Een voorbeeld van een dergelijke subjectieve norm is het waarborgen van '*de sociale verhoudingen aan de opleiding*'. Volgens de NvT zou hierbij als uitgangspunt moeten dienen dat de ervaring van personeel en studenten aan de buitenlandse vestiging vergelijkbaar moeten zijn met de ervaring die ze in Nederland zouden hebben. Echter, sociale verhoudingen zijn bij uitstek onderhevig aan culturele verschillen. Bovendien zijn de culturele verschillen juist wat het verzorgen van onderwijs in het buitenland waardevol maken. Derhalve zouden we willen voorstellen dat in de NvT wordt opgenomen dat *met inachtneming van culturele verschillen* het uitgangspunt is dat de ervaring van personeel en studenten in het buitenland en in Nederland vergelijkbaar moet zijn.

Herbestemming inkomsten

De artikelen 6.9 en 6.10 vereisen dat bij een aanvraag dient te worden verantwoord dat de herbestemming van de met de opleiding in het buitenland gegenereerde inkomsten zal bijdragen aan de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland. Allereerst kunnen voor het verzorgen van opleidingen in het buitenland slechts private gelden worden aangewend, omdat er voor opleidingen in het buitenland geen aanspraak bestaat op bekostiging (, zie art. 1.19 lid 1 WHW). Het staat onderwijsinstellingen vrij hun private gelden naar eigen inzicht te (her)besteden. Derhalve ligt het niet in de rede dat bij AMvB een dergelijke herbestemmingsverplichting voor private gelden aan onderwijsinstellingen kan worden opgelegd. Daarnaast roept een dergelijke eis ook vragen op over in hoeverre instellingen hierdoor worden beperkt bij het herbestemmen van de inkomsten indien zij

dit wensen te gebruiken voor het investeren in de buitenlandse nevenvestiging. Hier is wederom sprake van een subjectieve norm. Bovendien is het moeilijk om tegenover een eventuele partner in het buitenland te verantwoorden dat je als instelling niet vrij bent om de gegenereerde inkomsten in de samenwerking te investeren, terwijl dit wel gebruikelijk is en dit omgekeerd meestal ook van een partner wordt gevraagd.

Exit strategie

In de artikelen 6.9 en 6.10 is beschreven dat instellingen dienen te voorzien in een afbouwregeling indien de opleiding in het buitenland zou worden beëindigd. In de huidige samenwerkingen met haar partners in het buitenland heeft Stenden rekening gehouden met dit scenario door af te spreken dat studenten die op het moment van beëindiging reeds zijn ingeschreven voor de opleiding, hier niet door mogen worden geschaad en dat zij in ieder geval de mogelijkheid krijgen hun opleiding af te ronden.

Echter, we voorzien wel een knelpunt tussen de eis om te voorzien in een afbouwregeling en de mogelijkheid voor de minister tot intrekking van de toestemming indien (bijvoorbeeld) de diplomatieke betrekkingen hier aanleiding toe geven. De diplomatieke betrekkingen tussen landen kunnen namelijk zeer plotseling veranderen en/of verslechteren. Indien dit tot een directe beëindiging van de opleiding in het buitenland leidt, hoe verhoudt zich dat dan tot het kunnen uitvoeren van de afbouwregeling? We zouden graag zien dat hier in de NvT inzicht in wordt verschaft.

Verdragsrechtelijke afspraken

Ingevolge artikel 6.11 lid 2 wordt toestemming verleend onder de voorwaarde dat verdragsrechtelijke afspraken zijn gemaakt met het land van vestiging op basis waarvan is verzekerd dat de NVAO en de inspectie hun taken aldaar kunnen uitoefenen. In de NvT wordt toegelicht dat in dit kader een inspanningsverplichting (en dus geen resultaatsverplichting) bestaat voor de minister. Gezien de complexiteit van dergelijke verdragsrechtelijke onderhandelingen is dit begrijpelijk. Echter, we voorzien hier wel het risico dat de onderhandelingen het proces van het starten met een opleiding in het buitenland aanzienlijk kunnen vertragen. Om te voorkomen de verdragsrechtelijke onderhandelingen onevenredig veel tijd in beslag nemen, zouden wij ter overweging mee willen geven dat de minister al start met de onderhandelingen voorafgaand aan aanvragen voor toestemming van instellingen. Dit, in ieder geval voor wat betreft focuslanden en landen waarover door instellingen duidelijke signalen zijn geuit dat men voornemens is daar opleidingen te willen verzorgen.

Daarnaast zouden we adviseren om de instelling in kwestie te betrekken bij de verdragsrechtelijke onderhandelingen. Deze instelling heeft vaak al goede contacten binnen de educatieve sector in het gewenste land van vestiging vanwege diens plannen om daar een opleiding te gaan verzorgen. Door van deze bestaande connecties gebruik te maken zou het proces van verdragsrechtelijke onderhandelingen kunnen worden bespoedigd.

Toepasselijkheid WHW-voorschriften

In deel twee van de NvT wordt het wettelijk kader van het verzorgen van opleidingen in het buitenland toegelicht. De tweede alinea bevat een opsomming van de WHW-voorschriften die blijven gelden in het kader van de opleiding in het buitenland. Daarnaast is ook beschreven welke WHW-voorschriften niet gelden voor de buitenlandse nevenvestiging en waar dus beleidsvrijheid bestaat voor de instelling. Het is echter onduidelijk welke van de opsommingen de limitatieve opsomming betreft. Wij zouden graag zien dat expliciet in de NvT wordt opgenomen dat de opsomming van de WHW-voorschriften die ook in het buitenland zullen gelden, een limitatieve opsomming betreft. Dan is het voor de onderwijsinstellingen helder aan welke WHW-voorschriften in ieder geval dient te worden voldaan en dat hen voor het overige beleidsvrijheid toekomt.

Huidig beleid TNE

Zoals beschreven in het derde deel van de NvT, zal de in de AMvB beschreven mogelijkheid tot het volledig verzorgen van opleidingen in het buitenland een aanvulling vormen op de huidige mogelijkheden voor TNE. Wij vinden dit een verstandige keuze, want hiermee wordt de internationalisering van het hoger onderwijs gestimuleerd zonder

dat dit ten koste gaat van huidige internationaliseringsinitiatieven, zoals de International Branch Campuses van Stenden (hierna: 'IBC').

De beschrijving van het huidige TNE beleid in de NvT is echter niet volledig juist. Hierin staat dat het aanbieden van onderwijs in het buitenland onder de Nederlandse vlag enkel zou kunnen plaatsvinden via een buitenlandse instelling of een buitenlandse rechtspersoon. Dit is niet correct. Het is afhankelijk van het recht van het land van vestiging of een buitenlandse instelling of een buitenlandse rechtspersoon nodig is om onderwijs in dat land aan te kunnen bieden. De IBC van Stenden in Zuid-Afrika is een voorbeeld dat aantoont dat er meer mogelijkheden zijn. In Zuid-Afrika biedt Stenden het onderwijs aan via een *Nederlandse* rechtspersoon; Stenden South Africa B.V. De formulering van de NvT zal derhalve op dit punt aanpassing behoeven, want op dit moment worden de huidige mogelijkheden voor TNE beperkter geformuleerd dan dat ze daadwerkelijk zijn (bedoeld).

Daarnaast wordt er in de NvT gesproken over het *verzorgen* van ten minste een kwart van het onderwijs in Nederland. Echter, volgens het huidige beleid dient ten minste een kwart van het totale programma in Nederland te worden *gevolgd*. We zouden graag zien dat in de NvT qua bewoordingen aansluiting wordt gezocht bij de formulering in de huidige beleidsdocumenten om daarmee discussie te voorkomen. Het begrip *verzorgen* zou namelijk onbedoeld de indruk kunnen wekken dat het ook is toegestaan om vanuit Nederland onderwijs op afstand in het buitenland te verzorgen, terwijl de bedoeling van deze beleidsafspraken is dat onder de huidige TNE-systematiek studenten ten minste een kwart van het onderwijs daadwerkelijk in Nederland *volgen*.

Samenvatting en voorstel

Stenden is positief over de nieuwe, aanvullende mogelijkheden die de wetswijzigingen en de AMvB TNE bewerkstelligen om de internationalisering van het hoger onderwijs te stimuleren. Wel voorzien we nog een aantal knelpunten bij de uitvoering van de AMvB als gevolg van de subjectieve formulering van de normen zoals deze nu zijn opgenomen in de concepttekst. Enkele bepalingen in de AMvB en overwegingen in de NvT bieden op dit moment onvoldoende inzicht over wat precies van instellingen wordt verwacht in het kader van de aanvraagprocedure.

Wellicht is het aan te bevelen om vanuit het ministerie in samenwerking met een instelling een pilot te doen waarmee de aanvraagprocedure voor toestemming voor het verzorgen van een opleiding in het buitenland kan worden getest. Uit een dergelijke pilot zal dan kunnen blijken hoe uitvoerbaar de concept AMvB is en op welke punten deze wellicht nog aanpassing of toelichting behoeft. Mocht hier vanuit het ministerie interesse voor bestaan, dan is Stenden zeker bereid om met één van de bestaande IBC's als partner te fungeren binnen deze pilot. Op die manier kan een bestaande samenwerking tussen een Nederlandse instelling voor hoger onderwijs en diens partner in het buitenland ter beoordeling naast de nieuwe eisen van de AMvB worden gelegd.

Hoogachtend,

Namens het College van Bestuur van Stenden Hogeschool,

Dhr. mr. L.J. Klaassen,
Voorzitter College van Bestuur