

Vergaderjaar 2018–2019

35 282

Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het stellen van voorschriften ten behoeve van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en met betrekking tot taal in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs (Wet taal en toegankelijkheid)

Nr.3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	Blz.
I. <u>Algemeen deel</u>	<u>2</u>
1. Inleiding	2
2. Doel en achtergrond	5
2.1 Taal	5
2.1.1 Uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands	6
2.1.2 Taal waarin het onderwijs wordt verzorgd	7
2.1.3 Omkeerregeling mbo	9
2.2 Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (numerus fixus)	9
2.3 Instellingscollegegeld	13
2.4 Eigen bijdragen	16
3. Inhoud van het voorstel	18
3.1 Taal	18
3.1.1 Uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands	18
3.1.2 Taal waarin het onderwijs wordt verzorgd	19
3.1.3 Omkeerregeling mbo	27
3.2 Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (numerus fixus)	27
3.3 Instellingscollegegeld	31
3.4 Eigen bijdragen	33
4. Verhouding met grondrechten	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (numerus fixus)	35
4.3 Instellingscollegegeld	37

4.4	Eigen bijdragen	38
5.	Gevolgen voor Caribisch Nederland	39
6.	Financiële gevolgen	39
7.	Gevolgen voor uitvoering, toezicht en handhaving	40
7.1	Taal	41
7.2	Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (numerus fixus)	42
7.3	Instellingscollegegeld	44
7.4	Eigen bijdragen	45
8.	Regeldruk	45
8.1	Taal	45
8.1.1	Uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands	45
8.1.2	Taal waarin het onderwijs wordt verzorgd	45
8.1.3	Omkeerregeling mbo	46
8.2	Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (numerus fixus)	46
8.3	Instellingscollegegeld	47
8.4	Eigen bijdragen	47
9.	Advies en consultatie	47
9.1	Taal	47
9.2	Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (numerus fixus)	53
9.3	Instellingscollegegeld	55
9.4	Eigen bijdragen	57
10.	Evaluatie	58
11.	Inwerkingtreding	59
11.1	Taal	60
11.2	Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (numerus fixus)	60
11.3	Instellingscollegegeld	61
11.4	Eigen bijdragen	61
II.	<u>Artikelsgewijze toelichting</u>	<u>61</u>

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

In de afgelopen jaren heeft een versterking plaatsgevonden van internationale dimensies in het onderwijs. Instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo) en in het hoger onderwijs (hierna ook: ho) hebben ingezet op het operationaliseren van de internationaliseringsambities. Het versterken van deze internationale dimensies in het onderwijs heeft toegevoegde waarde voor de student, de onderwijsinstelling en voor de Nederlandse kenniseconomie. Voor de student zit die meerwaarde in socialisatie, persoonsvorming en kwalificatie. Voor instellingen kan internationalisering bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek. Als land met een kenniseconomie heeft Nederland er belang bij internationaal talent aan te trekken en aan zich te binden.

Gelijktijdig met de indiening van onderhavig wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, wordt het rapport toegezonden van het interdepartementaal beleidsonderzoek «Internationalisering van het (hoger) onderwijs» (hierna: IBO) en de kabinetsreactie daarop. Het IBO gaat in op welke positieve bijdragen internationalisering kan leveren. Het IBO geeft aan dat de instroom van internationale studenten positieve effecten op de arbeidsmarkt en economie heeft. Een deel van de internationale alumni blijft in Nederland wonen en werken, en draagt daarbij structureel bij aan het arbeidsaanbod. Op de langere termijn leveren internationale studenten daarmee gemiddeld een positieve bijdrage aan de rijksbegroting. Internationalisering levert ook een positieve bijdrage aan de wetenschap, en ook voor de kwaliteit van het onderwijs zijn er positieve baten.

Internationalisering in het politieke en maatschappelijke debat

Internationalisering is onderwerp van het politieke en maatschappelijke debat.

Binnen de onderwijsinstellingen zijn in de afgelopen jaren veel goede voorbeelden ontstaan gericht op internationalisering.¹ Het aantal programma's waar internationale vraagstukken onderdeel van uitmaken, is gegroeid. De mogelijkheden om te internationaliseren binnen de muren van de eigen onderwijsinstelling zijn toegenomen en steeds meer studenten gaan naar het buitenland voor het volgen van een deel van de studie of een stage. De snelheid waarmee de internationale dimensie een plek vindt in het onderwijs verschilt per onderwijssector. Binnen het mbo liggen er nog veel kansen. In het hoger beroepsonderwijs (hierna: hbo), en met name het wetenschappelijk onderwijs (hierna: wo) worden de kansen reeds volop benut.

Tegelijkertijd kent de toenemende internationalisering in die sectoren daardoor ook keerzijden. De internationale instroom van studenten laat op sommige plekken, met name in het wo², reeds effecten zien op de financiële houdbaarheid, absorptiecapaciteit en toegankelijkheid van het stelsel. Gelijkblijvend beleid vanuit de Rijksoverheid zou daarom een risico vormen voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het hogeronderwijsstelsel in de toekomst. Ook het IBO agendeert deze andere kant van internationalisering, en de risico's die schuilen achter de sterke toename van het aantal internationale studenten en volledig anderstalige opleidingen.

Instellingen hebben – als het gaat om het aantrekken van internationale studenten – de mogelijkheid eigen keuzes en afwegingen te maken die passend zijn bij hun individuele context. Keuzes die op het niveau van instellingen optimaal zijn, kunnen echter leiden tot negatieve effecten op macroniveau. Een toenemende internationale instroom zal, zoals het IBO aangeeft, op verschillende manieren druk zetten op het stelsel, door bijvoorbeeld een hogere vraag naar en werkdruk voor docenten en een grotere vraag naar voorzieningen als gebouwen en laboratoria.³ De onderzoeksbekostiging loopt hierin niet evenredig mee. Een verder groeiende instroom kan daarmee op gespannen voet komen te staan met

¹ Het inzetten op internationaliseringsambities kwam mede voort uit de visiebrief van OCW uit 2014 en de voortgangsbrief uit 2016. Kamerstukken II 2014/2015, 22 452, nr. 41; en Kamerstukken II 2015/2016, 22 452, nr. 48.

² Hbo-bachelor is van 5.1% (2006) gestegen naar 5.9% (2017). De wo-bachelor is van 5.0% (2006) gestegen naar 14.4% (2017); en in wo-master is het percentage van 13.4% (2006) gestegen naar 23% (2017).

³ IBO Internationalisering van het (hoger) onderwijs, 2 juli 2019, p. 32.

de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs voor studenten.⁴ De verwachting is dat deze groei van buitenlandse studenten doorzet. Ook wordt in toenemende mate onderwijs verzorgd in een andere taal dan het Nederlands.

De groeiende instroom van internationale studenten is ook geagendeerd door de Commissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (hierna: Commissie Van Rijn).⁵ Zij constateert dat de bekostiging van universiteiten en hogescholen te veel gebaseerd is op aantallen studenten. Door de groei van studentenaantallen neemt het aandeel en daarmee ook de afhankelijkheid van de studentafhankelijke bekostiging almaar toe, hetgeen een pervers effect kan hebben. De systematiek moedigt instellingen aan zo veel mogelijk Nederlandse, maar zeker ook internationale studenten aan te trekken door onder andere over te schakelen op het Engels als voertaal of door het starten van nieuwe opleidingen. In combinatie met een gelijkblijvende vaste voet in de onderwijsbekostiging en een met de onderwijsbekostiging uit de pas lopende onderzoeksbekostiging, komt het stelsel onder grote druk te staan.

Om de waardevolle aspecten van internationalisering te kunnen behouden, en tegelijkertijd aandacht te hebben voor Nederlands als academische taal, de onderwijskwaliteit en de toegankelijkheid van het ho, in het bijzonder voor Nederlandstalige studenten, is het wenselijk een aantal waarborgen in te bouwen.

Maatregelen in dit wetsvoorstel

In onderhavig wetsvoorstel worden maatregelen voorgesteld om deze waarborgen in te bouwen. Ten eerste worden diverse maatregelen over taal en toegankelijkheid voorgesteld, die aangekondigd zijn in de Kamerbrief «Internationalisering in evenwicht» van juni 2018.⁶ Op 21 juni 2018 is deze brief met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer besproken. Ten tweede betreft het wetsvoorstel de uitwerking van een aantal aangekondigde maatregelen uit de Kamerbrief «Toegankelijkheid en kansengelijkheid in het hoger onderwijs». Deze brief over het borgen van de brede toegankelijkheid van het ho, waarbij de student centraal staat, is in oktober 2018 door de Tweede Kamer ontvangen.⁷ Tot slot zijn in het wetsvoorstel maatregelen opgenomen die voortkomen uit het IBO.⁸

De maatregelen in dit wetsvoorstel worden in onderhavig algemeen deel als volgt geclusterd en toegelicht:

Taal (ho en mbo)

- Uitbreiding van de plicht tot bevorderen Nederlandse uitdrukkingvaardigheid naar alle, ook niet-Nederlandstalige studenten (artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW));
- modernisering van de wettelijke eisen met betrekking tot het verzorgen van onderwijs in een andere taal in het ho en mbo (artikel 7.2 WHW en artikel 7.1.1 Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB));

⁴ IBO Internationalisering van het (hoger) onderwijs, 2 juli 2019, p. 7.

⁵ Rapport Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek. *Wissels om. Naar een transparante en evenwichtige bekostiging, en meer samenwerking in hoger onderwijs en onderzoek*, 2019. Kamerstukken II 2018/19, 31 288, nr. 726.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 59.

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 31 288, nr. 664.

⁸ IBO Internationalisering van het (hoger) onderwijs, 2 juli 2019.

- verankering in de WHW van een rol van de opleidingscommissie bij de taalkeuze voor een opleiding; en
- invoering van de mogelijkheid voor buitenlandse mbo-studenten tot het compenseren van een lager referentieniveau Nederlandse taal, met een hoger referentieniveau voor een andere taal dan normaliter vereist («omkeerregeling mbo»).

Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (ho)

- Invoering van een toestemmingsvereiste voor het kunnen voeren van een capaciteitsfixus (hierna ook: numerus fixus) op een associate degree- of bacheloropleiding;
- invoering van de mogelijkheid een numerus fixus enkel te voeren op anderstalige trajecten⁹ van de opleiding binnen een Nederlandstalige associate degree- of bacheloropleiding; en
- verankering van een mogelijkheid meer plaatsingsbewijzen voor een opleiding met een numerus fixus uit te schrijven dan er capaciteit beschikbaar is.

Instellingscollegegeld (ho)

- Maximering van de hoogte van het instellingscollegegeld dat instellingen kunnen berekenen aan studenten uit de Europees Economische Ruimte (hierna: EER-studenten); en
- vaststelling van een nieuw minimumtarief voor de hoogte van het instellingscollegegeld voor niet-EER-studenten.

Eigen bijdragen (ho)

Wettelijke basis voor een ministeriële regeling die instellingen de mogelijkheid geeft om:

- administratiekosten voor diplomawaardering aan studenten met een buitenlands diploma te kunnen vragen;
- bij de inschrijving een bijdrage aan aspirant-studenten met een buitenlands diploma te kunnen vragen voor het afnemen van taaltoetsen; en
- andere eigen bijdragen van studenten te mogen verlangen in verband met de kosten die verband houden met de inschrijving.

2. Doel en achtergrond

2.1 Taal

In de afgelopen jaren is het aanbod van volledig anderstalige studies in het ho gestegen. Deze stijging vindt vooral plaats in het wo. Het IBO gaat hier op in, en geeft aan dat het aanbieden van Engelstalig onderwijs positieve kanten heeft. Zo is een goede beheersing van de Engelse taal nuttig voor afgestudeerden die internationaal georiënteerd werk gaan doen. Ook dragen Engelstalige opleidingen bij aan een internationaal wetenschappelijk onderzoeksklimaat waardoor internationale (top)onderzoekers makkelijker door instellingen aangetrokken kunnen worden. Voor het benutten van deze voordelen is het echter niet altijd noodzakelijk dat een opleiding volledig anderstalig is. Daarbij komt dat er risico's zijn verbonden aan een verminderde aandacht voor de Nederlandse taal in het ho. Het gaat dan bijvoorbeeld om een verlies van binding van de student

⁹ Traject: een programma binnen een opleiding waarvan de studielast en de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die een student zich bij beëindiging van de opleiding moet hebben verworven, gelijk zijn aan die van de opleiding.

met de Nederlandse samenleving en het verlies van het Nederlands als wetenschapstaal.

Met onderhavig wetsvoorstel treft de regering maatregelen om te borgen dat er meer aandacht komt voor het belang van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid in het hoger onderwijs. Dit wil de regering op twee manieren bereiken:

- Een uitbreiding van de verplichting van ho-instellingen om de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid te bevorderen (artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW). Deze verplichting ziet met de wijziging in het wetsvoorstel voortaan op alle studenten in het ho;
- een actualisering van de wettelijke randvoorwaarden om anderstalig onderwijs te kunnen aanbieden (artikel 7.2 van de WHW en artikel 7.1.1 van de WEB). Het uitgangspunt dat het onderwijs aan een opleiding in het Nederlands wordt verzorgd («Nederlands, tenzij») blijft behouden. Afwijking van de hoofdregel is alleen mogelijk wanneer dit meer in het belang is van de student dan het Nederlands (hierna ook wel «meerwaarde» genoemd), en weloverwogen gebeurt. Er komt meer nadruk te liggen op bewust taalbeleid door instellingen, waarbij er ruimte blijft voor maatwerk.

2.1.1 Uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands

Voor zowel instellingen in het mbo als het ho geldt dat een van hun taken is om ervoor te zorgen dat alle studenten werken aan de beheersing van de Nederlandse taal. In het ho behoort het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten tot de doelstellingen van ho-instellingen. In artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW is opgenomen dat ho-instellingen zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van onderwijs wat betreft Nederlandstalige studenten mede richten op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands. Deze maatschappelijke opdracht geldt voor alle instellingen: instellingen die volledig Nederlandstalige opleidingen verzorgen, en instellingen die opleidingen (voor een deel) in een andere taal verzorgen.

In het mbo is er aandacht voor de beheersing van het Nederlands doordat voor zowel Nederlandse als internationale studenten de referentieniveaus voor Nederlandse taal gelden voor het behalen van het diploma. In het mbo is dan ook geen sprake van een verplichting voor de instelling zoals die wel bestaat in het ho. De hierna volgende toelichting over de wijzigingen met betrekking tot deze verplichting zal zich daarom concentreren op het ho (artikel 1.3, vijfde lid, WHW).

Met dit wetsvoorstel krijgt de verplichting voor ho-instellingen om zich te richten op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands een concretere en bredere plek. Een goede uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands is belangrijk voor de binding van het onderwijs en studenten met de lokale omgeving en nationale samenleving. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (hierna: SCP) geeft in haar onderzoek over identiteit aan dat (de Nederlandse) taal door veel mensen wordt gezien als belangrijk onderdeel van de Nederlandse identiteit en bijdraagt aan de verbinding tussen mensen.¹⁰ Daarnaast ziet de regering belang in het behoud van de Nederlandse taal als academische taal, het waarborgen van kennisvalorisatie, en van de deelname van academici aan het publieke debat in Nederland. Tenslotte is het Nederlands als onderwijstaal van belang voor de aansluiting van het onderwijs op de Nederlandse arbeidsmarkt. De beroepsuitoefening van studenten die op de Nederlandse arbeidsmarkt instromen vindt immers veelal plaats in het Nederlands.

¹⁰ SCP-rapport over identiteit. Denkend aan Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport, 2019.

Ook voor niet-Nederlandstalige studenten is een goede Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid van waarde. Wanneer een anderstalige student zich kan uitdrukken in het Nederlands zorgt dit voor een binding met de lokale omgeving en nationale context in het onderwijs en onderzoek. Ook kan een goede uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands bijdragen aan de integratie van internationale studenten in de Nederlandse samenleving tijdens hun studie, en wordt de blijfkans van de internationale student na de studie vergroot.¹¹ De resultaten uit de AISS, de jaarlijkse enquête van Erasmus Student Netwerk (hierna: ESN), Landelijke Studenten vakbond (hierna: LSVb) en de Interstedelijke Studenten Organisatie (hierna: ISO) onder internationale studenten, bevestigen dit.¹² De uitkomsten benadrukken dat het leren van de Nederlandse taal voor internationale studenten van belang is om een betere kans te hebben in Nederland om actief deel te kunnen nemen aan en zich te kunnen verbinden met de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt.

2.1.2 Taal waarin het onderwijs wordt verzorgd

Het uitgangspunt van de huidige wet (artikel 7.2 van de WHW en artikel 7.1.1 van de WEB) is dat opleidingen in het Nederlands worden verzorgd. Op in de wet genoemde gronden kan een onderwijsinstelling afwijken van deze hoofdregel. In het licht van de internationalisering zijn de wettelijke eisen met betrekking tot taal verouderd. Ten opzichte van de tijd waarin deze wettelijke eisen zijn geïntroduceerd, bestaat vaker de behoefte tot het aanbieden van anderstalig onderwijs. Tevens is gebleken dat in de afgelopen jaren op grond van het huidige artikel 7.2 van de WHW moeilijk geborgd kon worden dat ho-instellingen op de juiste gronden het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands aanboden.

De wettelijke gronden voor het aanbieden van anderstalig onderwijs gelden naar de huidige opvattingen niet langer als gegronde redenen voor het afwijken van het Nederlands. Ook biedt de wet met het oog op de huidige praktijk onvoldoende ruimte om anderstalig onderwijs te verzorgen, en onvoldoende bruikbare kaders voor toezicht en handhaving. Daarom is wijziging van de WHW en de WEB vereist.¹³

Onderhavig wetsvoorstel wijzigt artikel 7.2 van de WHW en artikel 7.1.1 van de WEB. Deze artikelen stellen regels over de door de instelling te voeren onderwijstaal.¹⁴ Met de wijziging van deze artikelen wordt een drieledige doelstelling nagestreefd, waarbij het uitgangspunt «Nederlands, tenzij» uitdrukkelijk centraal blijft staan. Allereerst is het doel om de wettelijke eisen tot het verzorgen van anderstalig onderwijs te moderniseren en daarbij mogelijkheden te creëren voor maatwerk. Ten tweede is het doel van het wetsvoorstel om duidelijker in de wet neer te leggen welke verplichtingen voor instellingen gepaard gaan met de mogelijkheid anderstalig onderwijs te verzorgen. Ten derde wordt met het wetsvoorstel

¹¹ De SCP noemt dat het spreken van de Nederlandse taal anderstaligen de mogelijkheid biedt om in Nederland actief deel te kunnen nemen aan en zich te kunnen verbinden met de Nederlandse samenleving. Zie het SCP-rapport over identiteit. Denkend aan Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport, 2019.

¹² Annual International Student Survey 2019 van Erasmus Student Netwerk, Landelijke Studenten vakbond en de Interstedelijke Studenten Organisatie.

¹³ Dit is in lijn met de afspraak in het regeerakkoord dat de regering er scherp op toe zal zien dat opleidingen in het ho alleen Engelstalig zijn wanneer dit een toegevoegde waarde heeft, de kwaliteit van voldoende niveau is en er in voldoende mate Nederlandstalige opleidingen zijn.

¹⁴ De wetswijzigingen zien op de onderwijstaal. In dit verband is het relevant te noemen dat er een verschil bestaat tussen de onderwijstaal van een opleiding en de voertaal binnen een instelling. De onderwijstaal is de taal waarin colleges en werkgroepen worden gegeven en examens en tentamens worden afgenomen; de voertaal aan de instelling is de taal die buiten die context wordt gehanteerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de taal waarin de staf met elkaar communiceert, de taal waarin door de instelling met de student wordt gecommuniceerd in algemene correspondentie, of de taal die wordt gehanteerd binnen de medezeggenschap.

voorzien in een effectief en sluitend systeem voor uitvoering, naleving en handhaving. Met bovenstaande doelstellingen wordt er voor gezorgd dat het onderwijs aan (een substantieel deel van) de opleiding alleen in een andere taal dan het Nederlands kan worden verzorgd, wanneer dit bewust en weloverwogen gebeurt, en alleen wanneer dit meer in het belang is van de student dan het verzorgen van het onderwijs in het Nederlands («meerwaarde»). De doelstellingen worden hieronder toegelicht.

Modernisering wettelijke eisen en maatwerk

Een instelling moet een opleiding in het Nederlands verzorgen, tenzij zij voldoet aan een van de wettelijke uitzonderingsgronden. De keuze voor een andere taal dient op goede gronden te worden gemaakt, waarbij het per opleiding kan verschillen hoe aan die keuze invulling wordt gegeven. In de wet wordt geëxpliciteerd dat zowel een gehele opleiding als ook een deel van een opleiding in een andere taal kan worden verzorgd indien daartoe goede redenen bestaan. Daarmee komt tot uitdrukking dat er ruimte is voor meertaligheid, waarmee wordt bedoeld dat een opleiding voor een deel in het Nederlands en voor een deel in een andere taal wordt verzorgd. Indien een instelling wil afwijken van de hoofdregel is het de verantwoordelijkheid van de instelling dat in de eerste plaats wordt bezien in welke mate het verzorgen van (een deel van) de opleiding in een andere taal wenselijk is, gelet op het met de anderstaligheid na te streven belang. Een opleiding hoeft immers niet zonder meer volledig in een andere taal te worden verzorgd om de voordelen die anderstalig onderwijs kan bieden, voor studenten mogelijk te maken. Ook het aantrekken van een buitenlandse wetenschappelijke staf vereist niet dat het onderwijs volledig in een andere taal wordt verzorgd. Voordat wordt gedacht aan het verzorgen van een volledig anderstalige opleiding, dient een instelling dan ook te overwegen of het belang voldoende wordt gediend door enkel een deel van de opleiding in de andere taal te verzorgen. Dit vergt dus een zekere getraptheid in de benadering van de instelling: eerst volledig Nederlandstalig, dan meertalig, en pas dan volledig anderstalig.¹⁵ Daarbij kan tevens een combinatie van meerdere talen voorkomen. In een meertalige opleiding waarin een deel van de opleiding in het Nederlands wordt verzorgd, kan de student zowel de voordelen benutten die de andere taal biedt, maar wordt tevens gezorgd dat de student het Nederlands op academisch niveau ontwikkelt. Dit past in de maatschappelijke plicht ter bevordering van de uitdruggingsvaardigheid die in artikel 1.3, vijfde lid, WHW is neergelegd.

Verplichtingen voor de instelling

Tevens is het met het wetsvoorstel de bedoeling om meer duidelijkheid te bieden over de verplichtingen voor instellingen die gepaard gaan met de mogelijkheid anderstalig onderwijs te verzorgen, als het gaat om verantwoording en taalbeleid. Er komt meer nadruk op de plicht om in het geval van anderstalig onderwijs de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandstalige studenten te blijven realiseren. De interne verantwoording over de keuze voor een andere taal krijgt een expliciete plek in de wet, doordat de taal van de opleiding verplicht onderdeel wordt van de onderwijs- en examenregeling (hierna: OER), en de betrokkenheid van de medezeggenschap in het ho hierbij expliciet wordt geregeld.

¹⁵ In het mbo kan geen sprake zijn van een volledig anderstalige opleiding. Van elke diplomage-richte mbo-opleiding maakt het generieke examenonderdeel Nederlandse taal deel uit. Dat betekent dat in het mbo altijd sprake is van volledig Nederlandstalige of tweetalige opleidingen.

Sluitend systeem voor uitvoering, naleving en handhaving

Naast het reguliere toezicht van de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) als het gaat om de naleving van wettelijke bepalingen door zowel mbo- als ho-instellingen, wordt specifiek voor het aanbieden van anderstalig onderwijs in het ho een rol neergelegd bij de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO) om inhoudelijk te beoordelen of de keuze van de ho-instelling voldoet aan de daartoe gestelde wettelijke normen. Op deze manier biedt de wet betere aanknopingspunten om inzicht te krijgen in door instellingen weloverwogen gemaakte, transparante keuzes, en te handhaven in het geval de instelling de verplichtingen die de wet stelt rondom de onderwijstaal niet naleeft.

Vershil sectoren ho en mbo

De sectoren mbo en ho verschillen als het gaat om de mate waarin binnen die sectoren sprake is van internationalisering, en van (de behoefte tot) het verzorgen van het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands. In het ho, in het bijzonder in het wo, komt onderwijs in een andere taal vaker voor dan in het mbo. Het onderdeel Engels maakt weliswaar deel uit van alle mbo-opleidingen op het vierde niveau (middenkader- en specialistenopleiding), en via de keuzedelen kunnen ook andere talen worden geleerd, maar slechts een beperkt deel van de opleidingen is nagenoeg volledig anderstalig of tweetalig. De verschillen tussen de sectoren hebben deels hun uitwerking op de voorgestelde wetswijzigingen over taal in de WHW onderscheidenlijk de WEB.

2.1.3 Omkeerregeling mbo

Voor het mbo wordt met dit wetsvoorstel tevens de wettelijke basis voor de «omkeerregeling» gecreëerd, door middel van een wijziging van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Deze maatregel volgt uit de Kamerbrief «Internationalisering in evenwicht».¹⁶ Met deze maatregel wordt geregeld dat buitenlandse studenten een mbo-diploma kunnen behalen met een lager niveau voor het onderdeel Nederlandse taal dan normaliter vereist, zolang ze aantonen voor een moderne vreemde taal een hoger referentieniveau te behalen dan normaliter vereist. Ook voor deze doelgroep is het behalen van de eisen voor het examenonderdeel Nederlandse taal van belang. Deze regeling maakt voor deze studenten het behalen van het diploma mogelijk, zonder af te doen aan de waarde van het diploma.

2.2 Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (numerus fixus)

Numerus fixus vanwege beschikbare onderwijscapaciteit

In relatie tot de toegankelijkheid van het ho is in het regeerakkoord opgenomen dat het instellen van een numerus fixus voor een bacheloropleiding adequaat onderbouwd moet worden en geblokkeerd moet kunnen worden door de Minister van OCW indien dit niet het geval is. De regering vindt het namelijk belangrijk dat zeker is gesteld dat een ho-instelling op een terughoudende manier gebruikmaakt van het numerusfixusinstrument. Het is een zwaar instrument dat de toegankelijkheid van het ho beperkt: aspirant-studenten die op zichzelf genomen voldoende aan de wettelijke vooropleidingseisen kunnen bij een numerusfixus-opleiding immers niet allemaal toegelaten worden tot de opleiding van hun keuze.

¹⁶ Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 59.

Een numerus fixus heeft, naast een beperking op de toegankelijkheid, negatieve gevolgen voor de kanselijkheid in het ho. Studenten uit bepaalde groepen – eerstegeneratiestudenten, studenten met een functiebeperking en studenten met een migratieachtergrond – kiezen minder vaak voor een numerusfixusopleiding. Ongewenste zelfselectie ligt daar vaak aan ten grondslag. Studenten uit de eerdergenoemde groepen gaan er (onterecht) vanuit dat zij niet door de selectie komen en melden zich op voorhand niet aan voor de opleiding. In het kader van kanselijkheid in het ho is dat een zeer onwenselijke situatie. Dat geldt ook voor de inzet van de numerus fixus bij opleidingen die voorbereiden op beroepen waarnaar een grote arbeidsmarktvaart is. Het wringt dat er opleidingen met een numerus fixus kunnen zijn in een sector die tekorten op de arbeidsmarkt kent. Juist bij deze opleidingen moet maximale toegankelijkheid worden nagestreefd. In de beleidsreactie op het advies van de Commissie Van Rijn heeft de regering aangegeven middelen beschikbaar te stellen aan universiteiten met bèta technische opleidingen.¹⁷ Deze middelen moeten er onder andere toe leiden dat het aantal bètatechnische opleidingen met een numerus fixus afneemt.

Wanneer in het vervolg van deze memorie van toelichting wordt gesproken van «numerus fixus» wordt daarmee de capaciteitsfixus bedoeld, zoals gedefinieerd in het nieuwe onderdeel c van voorgesteld artikel 7.52c. De «capaciteitsfixus» onderscheidt zich van de arbeidsmarktfixus en de fixus die de Open Universiteit (hierna: OU) kan instellen. Met «capaciteitsfixus» wordt bedoeld: het maximum aantal studenten dat voor de eerste maal kan worden ingeschreven voor de propedeutische fase van een opleiding of een anderstalig traject in verband met de beschikbare onderwijs capaciteit (zie ook artikel I, onderdeel AA).

Huidig wettelijk kader

Op grond van de huidige wet is het zo dat een instelling eigenstandig kan besluiten tot het invoeren van een numerus fixus. De instelling maakt daar, voor 1 december van het kalenderjaar voorafgaande aan het studiejaar waarvoor een capaciteitsbeperking voor de opleiding geldt, melding van bij de Minister (artikel 7.53, zesde lid, WHW). In de praktijk melden instellingen dat bij Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO). Ho-instellingen gaan niet over één nacht ijs waar het de vaststelling van een numerus fixus betreft en dat heeft, in combinatie met de invoering van decentrale selectie, een bijdrage geleverd aan de daling van het aantal numerusfixusopleidingen de afgelopen jaren.¹⁸ Deze positieve ontwikkeling stemt tot tevredenheid, maar biedt onvoldoende waarborgen om het aantal bacheloropleidingen met een numerus fixus en het aantal studenten dat daarmee wordt geconfronteerd (verder) terug te dringen. Hierin kan nog een belangrijke slag gemaakt worden. Het instrument kent op dit moment geen waarborgen voor het gebruik daarvan. Sterker nog, het is eenvoudig inzetbaar en evenmin hoeft er extern verantwoording over te worden afgelegd. Dat is risicovol, temeer omdat het instrument een beperking vormt van de toegankelijkheid op het ho.

Daarnaast is het belangrijk dat instellingen meer aandacht besteden aan onderlinge samenwerking om de noodzaak tot het instellen van een numerus fixus te voorkomen. De Commissie Van Rijn wijst daar eveneens op in haar onlangs uitgebrachte advies: meer samenwerking tussen universiteiten kan een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen

¹⁷ Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek, *Wissels Om. Naar een transparante en evenwichtige bekostiging*, 2019. Kamerstukken II 2018/19, 31 288, nr. 726.

¹⁸ In studiejaar 2015–2016 waren er ongeveer 198 numerusfixusopleidingen; in 2018–2019 waren het er 97.

van de concurrentie tussen instellingen.¹⁹ Bovendien kan meer samenwerking er ook voor zorgen dat het aantal opleidingen dat een numerus fixus kent afneemt.

Met onder andere de Vereniging Hogescholen en de Vereniging van Universiteiten (hierna: VSNU) zijn verschillende mogelijkheden verkend om de ambitie van de regering uit te werken. Drie opties zijn daarbij aan bod gekomen: 1) een procedurele check vooraf, 2) een kwalitatieve check achteraf, en 3) een inhoudelijke check vooraf (een toestemmingsvereiste). De eerste twee opties voldoen niet aan de doelstellingen die de regering voor ogen heeft. Een procedurele check biedt te weinig houvast om een numerus fixus te kunnen blokkeren in het geval een serieus capaciteitsprobleem ontbreekt. De overwegingen om een numerus fixus in te stellen (het capaciteitsprobleem is niet op andere wijze op te lossen) blijven in deze variant buiten beschouwing, terwijl het doel juist is om het aantal numerusfixusopleidingen en het aantal studenten dat daarmee te maken krijgt (verder) terug te dringen. Een procedurele check is daarmee onwenselijk: het leidt tot administratieve lasten zonder dat een inhoudelijke beoordeling van nut en noodzaak van een numerus fixus kan worden verricht. De tweede optie – waar een aantal instellingen de voorkeur voor heeft uitgesproken in de internetconsultatie – gaat ervan uit dat toetsing achteraf plaatsvindt. Instellingen stellen in deze optie een numerus fixus in en melden dat bij de Minister van OCW naar analogie van de huidige situatie bij de numerus fixus. De Minister toetst achteraf – incidenteel, op basis van signalen – of een ingestelde numerus fixus noodzakelijk was. Dat de Minister van OCW pas achteraf zou kunnen ingrijpen bij signalen, zou betekenen dat een instelling onterecht een numerus fixus zou kunnen instellen. Dat is onwenselijk.

Toestemmingsvereiste numerus fixus

De variant waarin daadwerkelijk meer waarborgen worden gecreëerd, is die waarin het voornemen van een instelling tot het instellen van een numerus fixus vooraf inhoudelijk wordt getoetst door de Minister van OCW. Met dit wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld de meldingsplicht met betrekking tot de numerus fixus te vervangen door een toestemmingsvereiste voor het mogen voeren van een numerus fixus. Een toetsing vooraf is ingegeven door de overtuiging van de regering dat een numerus fixus zowel een beperking van de toegankelijkheid van het ho als een beperking van de keuzevrijheid van een student met zich meebrengt. Deze gevolgen rechtvaardigen een toestemming vooraf.

Sinds de invoering van de WHW is de regeling voor de numerus fixus enkele keren gewijzigd, met steeds minder (procedurele) waarborgen en grotere autonomie op dit punt voor de instellingen.²⁰ In het verleden bestond overigens een systeem waarin de Minister – op verzoek van instellingen die in gezamenlijkheid aangaven dat er een capaciteitstekort of aanleiding was op de arbeidsmarkt – een centrale plaatsingsprocedure kon instellen met een door de Minister vastgesteld landelijk maximumaantal studenten voor een opleidingsrichting.²¹ Met de invoering van de WHW in de jaren negentig, is dat systeem vervangen door een

¹⁹ Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek, *Wissels Om. Naar een transparante en evenwichtige bekostiging*, 2019. Kamerstukken II 2018/19, 31 288, nr. 726.

²⁰ Aanvankelijk gold dat een instelling minimaal 75 procent van het gemiddeld aantal studenten van de vorige jaren moest toelaten; dat is losgelaten in 1998 (Stb. 1998, 216). In 2017 is vervolgens nog de centrale loting afgeschaft en ingeruild voor decentrale selectie, waardoor het instellen van een numerus fixus thans leidt tot een kwalitatieve selectie in plaats van een gewogen loting (Stb. 2017, 306).

²¹ De Machtigingswet inschrijving studenten uit 1972 is ingetrokken bij de invoering van de WHW per 1 mei 1993. Zie ook: Kamerstukken II 1988/89, 21 073, nr. 3, vanaf p. 87.

mogelijkheid voor instellingen om op opleidingsniveau zelf een numerus fixus te hanteren. De bedoeling was al in de jaren zeventig, en eveneens bij invoering van de WHW, om het aantal opleidingen met een numerus fixus te verminderen; waarbij het uitgangspunt was en is dat de brede toegankelijkheid zoveel mogelijk geborgd moet zijn.

Anders dan ten tijde van eerdergenoemd systeem, is er nu toenemende druk op instellingen vanwege de groeiende toestroom van internationale studenten. Hoewel het doel om het aantal numerusfixusopleidingen te verminderen ten opzichte van destijds onveranderd is gebleven, maakt de veranderde situatie extra waarborgen nodig.

Het wetsvoorstel heeft ook tot doel dat wordt geborgd dat de keuze voor een numerus fixus in onderling overleg met andere instellingen en met het werkveld, weloverwogen en bewust wordt gemaakt. Instellingen zullen meer met elkaar en met het werkveld moeten samenwerken om capaciteitsproblemen op te lossen. Bovendien is de verwachting dat het moeten vragen van toestemming voor het hanteren van een numerus fixus tot meer weloverwogen beslissingen zal leiden. De instellingen houden de regie op de kwaliteit en de studentenaantallen.

Inspanningsverplichting

Naast de invoering van een toestemmingsvereiste wordt voorgesteld een verplichting in te voeren voor instellingen om zich in te spannen een dreigend of bestaand capaciteitsprobleem in samenwerking met andere instellingen en partijen op te lossen. Terughoudendheid bij de inzet van het numerus fixus-instrument betekent dat de ho-instelling al het nodige in het werk stelt om de onderwijscapaciteit te optimaliseren. Is de instelling bijvoorbeeld maximaal actief op zoek geweest naar andere mogelijkheden om de capaciteit te vergroten? Zijn alle mogelijkheden tot samenwerking met andere ho-instellingen en het werkveld in de regio verkend? Bijvoorbeeld met betrekking tot de inzet van laboratoria, lokalen of docenten. Eveneens is het van belang dat de instelling zich ervan vergewist welke consequenties bepaalde keuzes kunnen hebben. Zo kan het besluit om een opleiding of een traject in het Engels te verzorgen tot meer buitenlandse studenten leiden, wat gevolgen kan hebben voor de beschikbare capaciteit. De regering hecht eraan dat een ho-instelling zich blijvend inzet om het gebruik van een numerus fixus tot een minimum te beperken. Dat betekent dat de beslissing om een numerus fixus in te stellen weloverwogen moet zijn gemaakt én dat het instrument uitsluitend wordt ingezet als er geen andere oplossingen zijn om het capaciteitsprobleem op te lossen.

Numerus fixus bij anderstalige trajecten

In de Kamerbrief «Internationalisering in evenwicht»²² heeft de regering aangekondigd de mogelijkheid te verkennen van een numerus fixus op een anderstalig traject binnen een opleiding, waarmee instellingen kunnen sturen op de instroom van buitenlandse studenten. De toename van het aantal buitenlandse studenten – die de komende jaren naar verwachting doorzet – zet druk op zowel de kwaliteit van het onderwijs als op de toegankelijkheid, en juist op de anderstalige trajecten is de toestroom van buitenlandse studenten groot. Buitenlandse studenten kiezen steeds vaker voor Nederland vanwege het kwalitatief goede ho en de betaalbaarheid ervan. De ho-instelling kan de kwaliteit van het onderwijs hierdoor niet altijd meer waarborgen. In zulke gevallen kiest de

²² Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 59.

instelling ervoor om een numerus fixus in te stellen op de opleiding om zo de kwaliteit van het onderwijs te kunnen waarborgen.

In de huidige situatie is het zo dat indien een numerus fixus wordt gevoerd op een opleiding, deze wordt gevoerd voor alle trajecten – zowel Nederlandstalig als anderstalig – die van die opleiding deel uitmaken. Indien het capaciteitsprobleem zich alleen voordoet op een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding, is het echter niet in het belang van de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten, dat voor de gehele opleiding een numerus fixus wordt toegepast. Daarom wordt in lijn met het doel van onderhavig wetsvoorstel om een evenwichtig internationaliseringsbeleid te voeren, expliciet in de wet de mogelijkheid geregeld dat niet alleen op een gehele opleiding maar ook enkel op een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding een numerus fixus kan worden gevoerd. Op deze manier wordt de toegankelijkheid voor Nederlandstalige studenten vergroot en hoeft op de Nederlandstalige trajecten binnen de Nederlandstalige opleiding niet onnodig een numerus fixus te worden gevoerd. Ook in geval van een capaciteitsprobleem op een anderstalig traject binnen een anderstalige opleiding geldt dat voor de gehele anderstalige opleiding een numerus fixus moet worden aangevraagd.

2.3 Instellingscollegegeld

Studenten moet een leeromgeving worden geboden die past bij hun talenten, behoeften en ambities, zodat zij zich persoonlijk ontwikkelen, zich voorbereiden op participatie in de samenleving en zich kwalificeren voor de arbeidsmarkt. Die leeromgeving is gericht op het overdragen en ontwikkelen van (wetenschappelijke) kennis, inzicht, en vaardigheden, waarbij mede aandacht wordt geschonken aan persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. De ontwikkeling, verspreiding en toepassing van kennis, vaardigheden en competenties is van vitaal belang voor onze samenleving. Dit is de publieke taak die de overheid en de bekostigde ho-instellingen (universiteiten en hogescholen) gezamenlijk hebben te vervullen. Dit doen zij elk vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid. De Minister van OCW heeft een stelselverantwoordelijkheid; de instellingen zijn verantwoordelijk voor het verzorgen en de kwaliteit van het onderwijs. Stelselverantwoordelijkheid betekent: zorgen dat het stelsel functioneert, en bewaken en bevorderen dat de verschillende partijen in het stelsel (onderwijsinstellingen, toezichthouders) de publieke taak van het ho realiseren. De stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW kent daarin drie dimensies: de kwaliteit van het onderwijs, de toegankelijkheid van het onderwijs en de doelmatige besteding van publieke middelen voor het onderwijs.

Dat de overheid verantwoordelijk is voor een kwalitatief goed en een toegankelijk nationaal onderwijsstelsel volgt uit internationale verdragen en de Grondwet. Dat het onderwijs toegankelijk moet zijn, betekent dat het voldoende beschikbaar moet zijn, en betaalbaar voor de onderdanen van een land. Dit komt tot uitdrukking in de hoogte van het wettelijk collegegeld, die door de overheid is vastgesteld. Het wettelijk collegegeld ziet op eerstestudiestudenten, vanuit het principe dat de overheid verantwoordelijk is voor het financieren van respectievelijk één bachelor en één masteropleiding per student. Dit principe is bij de Wet versterking besturing in 2010 ingevoerd. Voor die tijd gold dat het wettelijk collegegeldtarief ook van toepassing was op studenten die na afronding van een eerste studie een tweede studie volgen, en die voldoen aan de wettelijke nationaliteitsvereisten om in aanmerking te komen voor het ontvangen van studiefinanciering, die zijn neergelegd in de Wet studiefinanciering 2000 (hierna: WFSF 2000).

Met de Wet versterking besturing is tevens het huidige regime met betrekking tot het instellingscollegegeld ingevoerd. EER-studenten, inclusief Nederlanders, die reeds een eerste studie hebben afgerond worden niet meegenomen in de verdeling van de bekostiging in het ho, waarvoor het studentenaantal op een instelling een van de parameters is. Ook personen die niet voldoen aan voornoemde nationaliteitsvereisten worden daarin niet meegenomen (in de regel zijn dit studenten die afkomstig zijn van buiten de EER). Sinds 2010 kunnen instellingen EER-studenten die al een eerste studie hebben afgerond een collegegeld-tarief rekenen dat gelijk is aan of hoger ligt dan het tarief van het wettelijk collegegeld; het «instellingscollegegeld» (artikel 7.46 WHW). De huidige wet regelt geen maximumtarief voor het instellingscollegegeld. Het minimumtarief is in de huidige wet vastgesteld ter hoogte van het volledig wettelijk collegegeld.

Gradaties in overheidsverantwoordelijkheid

Uit het verschil in het wettelijk collegegeld en het instellingscollegegeld komt tot uitdrukking dat er afhankelijk van de student, gradaties zijn in de verantwoordelijkheid die de overheid zich aantrekt. Naast dat er onderscheid wordt gemaakt tussen eerstestudiestudenten en tweedestudiestudenten, is ook sprake van een onderscheid tussen EER-studenten en niet-EER-studenten.

Daar waar in onderhavige toelichting wordt gesproken van «EER-studenten», wordt bedoeld op studenten die voldoen aan de wettelijke nationaliteitsvereisten om in aanmerking te komen voor het ontvangen van studiefinanciering die zijn neergelegd in de WSF 2000, of die de Surinaamse nationaliteit bezitten. Dat is de groep studenten waarvoor de wetgever een grotere verantwoordelijkheid aan zich trekt om te voorzien in een toegankelijk en kwalitatief toereikend onderwijsstelsel, hetgeen tot uitdrukking komt in het regime voor het wettelijk collegegeld en het regime met betrekking tot de studiefinanciering. Studenten die voldoen aan de nationaliteitsvereisten in de WSF 2000 zijn studenten die de Nederlandse nationaliteit bezitten of op het terrein van de studiefinanciering daarmee juridisch worden gelijkgesteld, bijvoorbeeld op grond van verdragen of volkenrechtelijke besluiten.²³ Onder deze groep studenten kunnen zowel studenten afkomstig uit een EER-land als een niet-EER-land worden gerekend, zolang ze aan de nationaliteitsvereisten voldoen. Daar waar in onderhavige toelichting wordt gesproken van «niet-EER-studenten», wordt bedoeld op de overige studenten, die dus niet aan de genoemde nationaliteitsvereisten uit de WSF 2000 voldoen noch de Surinaamse nationaliteit bezitten.

Het is wenselijk dat voornoemde gradaties in de overheidsverantwoordelijkheid sterker tot uitdrukking komen in de hoogte van het instellingscollegegeld dat door de instellingen aan studenten wordt berekend. Om die reden bevat onderhavig voorstel twee maatregelen met betrekking tot het instellingscollegegeld; de invoering van een maximumtarief voor het instellingscollegegeld dat EER-studenten betalen, en de vaststelling van een nieuw minimumtarief voor het instellingscollegegeld voor niet-EER-studenten. Beide maatregelen worden hierna afzonderlijk toegelicht.

²³ Op grond van de WSF 2000 kan een student in aanmerking komen voor studiefinanciering wanneer hij de Nederlandse nationaliteit bezit; ingevolge een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie op het terrein van studiefinanciering met een Nederlander wordt gelijkgesteld (dit kan ook een gedeeltelijke gelijkstelling op het terrein van studiefinanciering zijn, namelijk in de vorm van een tegemoetkoming in de kosten van de toegang tot het onderwijs); of in Nederland woont en behoort tot een bij AMvB aangewezen groep van personen die voor het terrein van studiefinanciering met Nederlanders worden gelijkgesteld (veelal op grond van de Vreemdelingenwet 2000), zie artikel 2.2 van de WSF 2000.

Het instellingscollegegeld is ingevoerd vanuit de gedachte dat instellingen op deze manier de kosten kunnen dragen die zij maken voor het verzorgen van het onderwijs aan de categorieën studenten voor wie de instelling geen studentafhankelijke bekostiging ontvangt. Doordat er nu geen maximumtarief geldt voor het instellingscollegegeld is het mogelijk voor instellingen om tarieven voor het instellingscollegegeld te hanteren die hoger zijn dan de kosten die zij maken. Uit onderzoek blijkt dat de meeste instellingen een tarief berekenen dat lager ligt dan de kosten die zij maken, maar in sommige gevallen niet.²⁴ Een te hoog tarief kan met name studenten die een tweede studie willen volgen, ontmoedigen zich op die manier verder te ontwikkelen. Een en ander draagt niet bij aan de toegankelijkheid van het onderwijs. Daarom wordt voorgesteld om bij wet te regelen dat voor EER-studenten een maximumtarief voor het instellingscollegegeld wordt vastgesteld.

Het voorstel heeft in de eerste plaats tot doel het volgen van tweede studies in het ho toegankelijk te houden. Het is de publieke taak van de Nederlandse overheid om te voorzien in een toegankelijk nationaal onderwijsstelsel. Deze taak richt zich in de eerste plaats op onderdanen van Nederland. Daarnaast is, gegeven de ontwikkelingen die in gang zijn gezet met de Verklaring van Bologna, de zorg van de overheid voor een kwalitatief goed en toegankelijk onderwijsstelsel een Europese aangelegenheid geworden. Bijvoorbeeld de gelijkstelling van diploma's en de invoering van onder meer het bachelor- en mastersysteem in verschillende landen van de Europese Unie (hierna: EU) zullen ervoor zorgen dat de verschillende soorten opleidingen binnen Europa geleidelijk aan worden gehomogeniseerd, hetgeen de mobiliteit van werknemers en daarmee de economische ontwikkelingen in Europa ten goede zal komen. De toegankelijkheid van het onderwijs binnen de EU beïnvloedt zo in belangrijke mate het succes van de gemeenschappelijke markt. Zij bepaalt in sterke mate de mogelijkheid tot de daadwerkelijke uitoefening van het vrije verkeer van personen aangezien er een directe relatie is tussen toegang tot het onderwijs en het kunnen verkrijgen van toegang tot de arbeidsmarkt van zowel de individuele lidstaten als die van de EU als geheel.²⁵ Dit geldt ook voor de inwoners van Noorwegen, IJsland en Liechtenstein, aangezien de reikwijdte van de EU-regelingen met betrekking tot het vrije verkeer van personen is uitgebreid tot die landen op grond van de overeenkomst betreffende de EER. Met het oog op het voorgaande is de invoering van het maximumtarief gericht op de instandhouding van de toegankelijkheid van het ho voor Nederlandse studenten en andere EER-studenten. Gegeven deze context wordt voor de hoogte van het instellingscollegegeld voor niet-EER-studenten geen maximumtarief vastgesteld.

De invoering van het maximumtarief is in lijn met de aangenomen motie van de leden Van Meenen (D66) en Westerveld (GroenLinks) op 27 maart 2018²⁶, waarin de regering is verzocht te zorgen dat het voor onderwijsinstellingen niet mogelijk is meer instellingscollegegeld te vragen dan de bekostiging van de opleiding en het tarief ter hoogte van het wettelijk collegegeld.

²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/04/07/eindrapport-tweede-studies-doorrekening-maximering-instellingscollegegeld>.

²⁵ Zie ook B.P. Vermeulen, A. Kuijer. Toegang tot onderwijs binnen de Europese Unie, Utrecht. Nederlands Centrum Buitenlanders, 1997, p. 14.

²⁶ Kamerstukken II 2017/18, 31 524, nr. 357.

Naast de wettelijke regimes met betrekking tot het wettelijk collegegeld en de studiefinanciering, komt het onderscheid tussen EER- en niet-EER-studenten ook tot uitdrukking in de bekostiging. Dit volgt uit het principe van toereikendheid: de bekostiging dient toereikend te zijn voor het bieden van onderwijs van een bepaalde kwaliteit. De overheid is minder verantwoordelijk voor het onderwijs aan niet-EER-studenten dan aan EER-studenten. Instellingen ontvangen dan ook voor de eerste groep bekostiging, terwijl dit niet het geval is voor niet-EER-studenten.

Bij het stellen van de tarieven voor het instellingscollegegeld voor niet-EER-studenten, berekenen instellingen niet in alle gevallen dit verschil aan inkomsten (de niet-ontvangen studentafhankelijke bekostiging) door aan de niet-EER-student. Het IBO laat zien dat het vragen van een instellingscollegegeldtarief aan niet-EER-studenten dat niet kosten-dekkend is, druk kan zetten op de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek. De afgelopen jaren kon het stelsel deze financiële druk nog aan. Het IBO werpt de vraag op of dat zo blijft, bij de verwachte toename van de aantallen internationale studenten. Naar verwachting zal op termijn een verdere toename van internationale studenten leiden tot druk op de kwaliteit van onderwijs en voorzieningen. Naast het IBO agendeert ook de Commissie Van Rijn deze druk op het stelsel. Het IBO adviseert daarom om instellingen wettelijk te verplichten minimaal een kosten-dekkend tarief aan instellingscollegegeld te berekenen aan niet-EER-studenten. Met onderhavig wetsvoorstel wordt daarom geregeld dat in een algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) het huidige minimumtarief voor het instellingscollegegeld voor niet-EER-studenten wordt verhoogd tot het huidige minimumtarief ter hoogte van het volledig wettelijk collegegeld, te vermeerderen met het studentafhankelijke deel van de bekostiging. Het minimumtarief voor niet-EER-studenten krijgt daarmee dezelfde hoogte als het maximumtarief voor EER-studenten. Zie voor een verdere toelichting op de berekening van de beide tarieven en de inhoud van de maatregelen paragraaf 3.3 van deze toelichting.

2.4 Eigen bijdragen

In de huidige wet is geregeld dat de inschrijving niet afhankelijk gesteld mag worden van andere geldelijke bijdragen dan het collegegeld (artikel 7.50, WHW). Op 11 juli 2018 is een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin is weergegeven hoe het huidige verbod op het vragen van een eigen bijdrage aan aspirant-studenten wordt geïnterpreteerd en in welke gevallen een bijdrage mag worden gevraagd aan de aspirant-student. Met de brief is de Kamer tevens geïnformeerd over de uitvoering van de motie van Van Meenen inzake kosten voor selectie.²⁷ De motie riep op ervoor te zorgen dat de kosten voor selectie niet voor rekening van de aspirant-student komen.²⁸ In de brief van 11 juli 2018 is tevens opgenomen dat de mogelijkheid zou worden gezien tot het toestaan van het vragen van eigen bijdragen voor diplomawaardering en het bepalen van het taalniveau van de aspirant-student bij de inschrijving. Met dit voorstel wordt in de wet een grondslag gecreëerd voor een ministeriële regeling waarin bepaald kan worden dat het instellingsbestuur van de student een gemaximeerde eigen bijdrage mag verlangen voor kosten die verband houden met de inschrijving. Beoogd wordt om bij ministeriële regeling toe te staan dat instellingen aan aspirant-studenten een eigen bijdrage verlangen in de kosten van diplomawaardering en de kosten van het toetsen van het taalniveau van de student.

²⁷ Kamerstukken II 2017/18, 31 288, nr. 650.

²⁸ Kamerstukken II 2017/18, 31 288, nr. 608.

Diplomawaardering

Bij de inschrijving van een aspirant-student met een buitenlands diploma dient de ho-instelling aan de hand van dit diploma te bepalen of de aspirant-student ingeschreven kan worden. Voor aspirant-studenten met een diploma uit de EER geldt dat instellingen hen moeten toelaten, tenzij de instelling een aanzienlijk verschil kan aantonen ten opzichte van niveau van een vergelijkbaar Nederlands diploma.²⁹ Studenten met een diploma uit een Benelux-land zijn hiervan uitgezonderd.³⁰ Aspirant-studenten met een diploma uit een niet-EER-land zijn toelaatbaar tot het Nederlandse ho indien de instelling bepaalt dat het betreffende diploma gelijkwaardig is aan een diploma van een Nederlandse opleiding.³¹

In geval van toelating tot masteropleidingen bieden instellingen studenten die niet beschikken over een bachelordiploma de gelegenheid hun bachelorniveau aan te tonen middels een score op een gestandaardiseerde toets zoals de GMAT of de GRE. In dit soort gevallen zijn de kosten voor de student, omdat de student niet voldoet aan de vooropleidingseis.

Instellingen kunnen zelf het buitenlandse diploma waarderen of hiervoor een andere organisatie inschakelen. Instellingen hebben namelijk niet altijd de expertise in huis om zelf een bepaald buitenlands diploma te waarderen. Als de waarde van een bepaald diploma niet bekend is dan zal nader onderzoek gedaan moeten worden. Het moeten doen van nader onderzoek komt voornamelijk voor bij diploma's uit niet-EER-landen, omdat instellingen minder met deze diploma's in aanraking komen. Daarnaast kan het zijn dat instellingen ook aanvullende zaken moeten controleren zoals de waarde van bepaalde vakken en eventueel behaalde certificaten. De diplomawaardering van studenten met een buitenlands diploma (zowel uit de EER-landen als uit niet-EER-landen) vraagt veel werk van instellingen. Uit door de VSNU aangedragen praktijkvoorbeelden blijkt dat instellingen veel aanmeldingen krijgen van studenten met een buitenlands diploma, waarvan uiteindelijk maar een heel klein percentage ingeschreven kan worden. De kosten voor de instelling die hiermee gepaard gaan, komen in de huidige situatie voor rekening van de instelling en gaan ten laste van het primaire proces.

Toetsen taalniveau bij inschrijving

De onderwijsinstellingen controleren bij de aanmelding van een aspirant-student of het taalniveau van de aspirant-student voldoende is om de opleiding met succes te kunnen volgen. Een aspirant-student met een Nederlands diploma voldoet hier automatisch aan, indien hij de juiste vooropleiding heeft gevolgd. Bij studenten met een buitenlands diploma is het de vraag of het taalniveau voldoende wordt beheerst. Instellingen hebben de «gedragscode internationale studenten hoger onderwijs» opgesteld. Daarin is vastgesteld wat het vereiste minimale taalniveau voor het Engels is, met welke gestandaardiseerde toetsen dat kan worden aangetoond en in welke landen de Engelse taal voldoende deel uitmaakt van de vooropleiding. Studenten uit (EER-)landen waar voldoende Engels in de vooropleiding zit en studenten uit niet-EER-landen waar Engels de moedertaal is, hoeven geen score op een gestandaardiseerde toets te overleggen. Instellingen kunnen aspirant-studenten met een buitenlands diploma die het taalniveau niet voldoende beheersen de toegang weigeren (artikel 7.28 WHW). Dit is in de WHW geregeld voor de Neder-

²⁹ Zie artikel 7.28, eerste lid, van de WHW.

³⁰ Zie Beschikking Benelux Comité van Ministers van 18 mei 2015 betreffende de automatische wederzijdse generieke niveauerkenning van diploma's hoger onderwijs.

³¹ Zie artikel 7.28, tweede lid, tweede volzin, van de WHW.

landse taal en later middels een uitspraak van het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (hierna: CBHO) uitgebreid naar de taal van de opleiding.³² Met dit voorstel wordt de wet in overeenstemming gebracht met deze uitspraak van het CBHO.

3. Inhoud van het voorstel

3.1 Taal

3.1.1 Uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands

Voor het ho regelt het huidige artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW dat instellingen zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van onderwijs wat betreft Nederlandstalige studenten mede richten op de bevordering van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid. Met onderhavig wetsvoorstel wordt geregeld dat deze verplichting in de WHW niet langer alleen op Nederlandstalige studenten ziet, maar ook op andersstalige studenten. Ook op instellingen die in hoge mate aan internationalisering doen en daar waar op goede gronden is besloten om onderwijs in een andere taal te verzorgen, blijft het van belang dat instellingen nadenken over de rol van de Nederlandse taal binnen de instelling. De plicht is een maatschappelijke opdracht voor alle ho-onderwijsinstellingen. Zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen hebben een belangrijke rol in de voorbereiding van studenten op de maatschappij.

Grondslag voor concretiseren inspanningsverplichting

Op welke manier door instellingen invulling wordt gegeven aan de verplichting in artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW is in beginsel aan de instelling. Per instelling en per opleiding kan verschillen hoe de verplichting het beste vormgegeven kan worden en welke instrumenten daarvoor het meest passend zijn. Ook kan per groep studenten en per opleidingsniveau een andere benadering nodig zijn. Vanwege de diversiteit in de praktijk heeft het de voorkeur om de concretisering in samenspraak met de ho-sector te bewerkstelligen. Dit biedt de ruimte aan de sector om zelf verantwoordelijkheid te nemen en te komen met eigen ideeën en initiatieven.

Tegelijkertijd vindt de regering het van belang dat daar waar het gaat om Nederlandstalige studenten, op concreter niveau formele invulling wordt gegeven aan de verplichting van instellingen, zodat voor hen en ook voor docenten kenbaar is wat hierin de ambities zijn en wat van de instelling verwacht mag worden. Om deze reden wordt het met onderhavig wetsvoorstel mogelijk gemaakt om bij amvb nadere invulling te geven aan de verplichting tot het bevorderen van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid van Nederlandstalige studenten. Daartoe wordt een grondslag in de wet opgenomen om regels te kunnen stellen over de wijze waarop de instellingen de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten bevorderen. Er is voor gekozen om de norm enkel voor Nederlandstalige studenten te kunnen concretiseren. Op die manier wordt aan de instellingen vrijgelaten op welke manier zij voor niet-Nederlandstalige studenten vormgeeft aan de verplichting de uitdrukkingsvaardigheid te bevorderen.

In het nieuw voorgestelde zesde lid van artikel 1.3 van de WHW is uitgewerkt op welke onderwerpen de regels onder meer betrekking kunnen hebben. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een verplicht niveau van uitdrukkingsvaardigheid als onderdeel van de kennis

³² CBHO 2009/006, 15 september 2009.

en vaardigheden die een student aan het eind van de opleiding moet hebben verworven. Ook kunnen de regels bijvoorbeeld betrekking hebben op het bieden van specifieke taalbegeleiding aan de student.

Binnen deze nadere invulling bij amvb kan gedifferentieerd worden naar opleidingssoort (associate degree-opleiding, bacheloropleiding of masteropleiding) en naar opleidingsfase (bijvoorbeeld propedeutische fase of afstudeerfase). Tevens wordt de mogelijkheid gecreëerd om indien daar aanleiding toe bestaat, te differentiëren tussen het hbo en het wo. Daarnaast kan gedifferentieerd worden naar groepen van studenten indien dit passend blijkt gelet op de concrete norm die wordt gesteld.

Tot slot wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij ministeriële regeling opleidingen of groepen van opleidingen aan te kunnen wijzen waarop de bij amvb gestelde regels niet van toepassing zijn met het oog op de specifieke aard of inrichting van de desbetreffende opleiding. Zie voor een verdere toelichting de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde wijzigingen in artikel 1.3 van de WHW.

3.1.2 Taal waarin het onderwijs wordt verzorgd

Hoofdregel: «Nederlands, tenzij»

In onderhavig wetsvoorstel blijft de hoofdregel gehandhaafd dat opleidingen in beginsel in het Nederlands worden verzorgd. Dit ligt onder meer in de rede aangezien het Nederlands binnen Nederland de voertaal is, en de beroepsuitoefening van studenten die op de Nederlandse arbeidsmarkt zullen instromen veelal zal plaatsvinden in het Nederlands. Nederlandstalig onderwijs is met het oog op de ontwikkeling van de Nederlandse taalvaardigheid bij studenten dan ook het uitgangspunt.

Een andere belangrijke reden om dit uitgangspunt te blijven voorstaan is de taak van de Nederlandse overheid om te voorzien in een toegankelijk onderwijsstelsel. Het kan een effect hebben op de toegankelijkheid van een opleiding voor Nederlandstalige studenten als opleidingen gedeeltelijk of geheel in een andere taal dan in het Nederlands wordt verzorgd. Ondanks versterking van de internationale dimensie in het onderwijs, blijft het dus belangrijk dat ook in het onderwijs voldoende aandacht is voor het belang van het Nederlands als voertaal in de samenleving en als cultuur- en wetenschapstaal. In onderhavig wetsvoorstel worden de legitieme redenen om af te wijken van de hoofdregel gegeven.

Uitzonderingsgronden

De huidige criteria op basis waarvan een instelling kan besluiten tot anderstalig onderwijs worden geactualiseerd. Indien het gaat om een opleiding of een deel van de opleiding met betrekking tot een andere taal, of indien er sprake is van een gastcollege van een anderstalige docent, blijft anderstalig onderwijs in de betreffende taal net als nu zonder meer mogelijk.

Met betrekking tot het mbo geldt dat de eerstgenoemde uitzonderingsgrond zo moet worden uitgelegd dat het verzorgen van het generieke examenonderdeel Engels, moderne vreemde talen die onderdeel uitmaken van de kwalificatie of de keuzedelen die gaan over andere talen dan het Nederlands, waarvan uit de aard al spreekt dat deze (gedeeltelijk) in een andere taal worden gegeven, hieronder vallen. Gevallen waarin om een andere reden dan bedoeld in artikel 7.1.1, tweede lid, onderdeel b van de WEB wordt gekozen voor het aanbieden van het onderwijs in een andere taal, vallen hier niet onder.

Nieuw is, zowel voor het ho als het mbo, dat instellingen over mogen gaan tot het verzorgen van onderwijs in een andere taal als dat, meer dan het voeren van het Nederlands, in het belang is van het verwerven van de kennis, het inzicht of de vaardigheden die een student bij afronding van de opleiding moet hebben verworven («meerwaarde»). De taalkeuze moet ingegeven zijn vanuit de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs. Op grond van de huidige wet geldt als vereiste dat het voeren van de andere taal «noodzakelijk» moet zijn – dat criterium vervalt als gevolg van dit wetsvoorstel. Voor het ho wordt aangesloten bij de zogenoemde «eindtermen» die per opleiding zijn opgenomen in de OER; de kennis, inzicht en vaardigheden die de student aan het einde van de opleiding moet hebben verworven. De andere taal moet met het oog op de eindtermen meerwaarde hebben ten opzichte van het voeren van de Nederlandse taal. Hoe wordt aangetoond dat het voeren van de andere taal meer in het belang van de student is dan het voeren van het Nederlands, is aan de instelling. Wel verplicht het wetsvoorstel de instelling beleid te formuleren waarin wordt gemotiveerd op welke gronden men overgaat op anderstalig onderwijs en dit beleid per opleiding toe te passen. Er is sprake van onvoldoende motivatie indien onderbouwing enkel wordt aangegeven dat vergelijkbare opleidingen van andere instellingen in een andere taal worden verzorgd. Op die manier wordt inzichtelijk waarom een instelling overgaat op het aanbieden van het onderwijs in een andere taal. Per opleiding zal door de instelling bezien moeten worden of er in dat individuele geval sprake is van een meerwaarde.

Om zich ervan te vergewissen dat het voeren van een andere taal meerwaarde heeft, kan een instelling bijvoorbeeld in haar keuze meewegen welke behoefte bestaat binnen het werkveld. Is het werkveld in een andere taal of bestaat bij werkgevers de behoefte aan studenten die in de andere taal zijn opgeleid, dan kan dit worden meegewogen door de instelling. Een instelling zou bijvoorbeeld ook kunnen kijken naar waar alumni terechtkomen; in Nederland of elders. Bij of krachtens amvb kan nader worden voorgeschreven in welke gevallen sprake is van de in het tweede lid, onderdeel c, bedoelde specifieke aard, inrichting of kwaliteit van het onderwijs, die maakt dat sprake is van «meerwaarde».

Voor het mbo wordt artikel 7.1.1 van de WEB op een soortgelijke manier aangepast en wordt aangesloten bij de drievoudige kwalificatie die de sector als doelstelling kent, namelijk voorbereiding op de arbeidsmarkt, doorstroom naar het vervolgonderwijs en deelname aan de samenleving. Uitgangspunt voor het mbo is dat voor een andere taal gekozen kan worden wanneer dit bijdraagt aan een betere voorbereiding op de arbeidsmarkt of doorstroom naar een vervolgopleiding en geen nadeel van de anderstaligheid wordt ondervonden bij deelname aan de samenleving. Als een keuze voor een andere taal betekent dat er daarmee onvoldoende tijd overblijft voor het aanleren van de beheersing van het Nederlands op een niveau dat past bij de betreffende opleiding, dan wordt onvoldoende recht gedaan aan deze uitgangspunten.

Taalbeleid van de instelling

Het huidige artikel 7.2 van de WHW en artikel 7.1.1 van de WEB bevatten de verplichting voor de instelling om zich, in geval van de keuze tot het aanbieden van onderwijs in een andere taal, te baseren op een door haar opgestelde gedragscode waarin de gronden voor het overgaan tot die keuze nader zijn uitgewerkt. Deze gedragscode is een verantwoording over de redenen waarom en de omstandigheden waarin de keuze voor een andere taal wordt gemaakt. Als het gaat om het verantwoord omgaan met taalbeleid zijn echter niet enkel die overwegingen vooraf van belang,

maar juist ook het beleid dat de instelling voert nádat die keuze is gemaakt. Voor het bevorderen van dergelijk beleid op de instelling wordt de huidige gedragscode niet als het juiste instrument gezien. De gedragscode biedt onvoldoende aanknopingspunten voor instellingen om hun taalbeleid vorm te geven en biedt in de praktijk onvoldoende handvatten voor de inspectie om inzicht te verkrijgen in het taalbeleid van instellingen. Uit het rapport van de inspectie «Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs»³³ blijkt dat een groot deel van de ho-instellingen niet over een gedragscode beschikt. De invulling van de gedragscodes is volgens de inspectie summier. De gedragscode blijft om voornoemde redenen geen onderdeel van de wettelijke eisen die worden gesteld aan het aanbieden van anderstalig onderwijs.

In plaats van de verplichting tot het opstellen van een gedragscode krijgt een instelling de verplichting om beleid vast te stellen met betrekking tot de procedure waarmee en de inhoudelijke gronden waarop wordt overgegaan tot het verzorgen van een opleiding of een deel van een opleiding in een andere taal.³⁴ Ook zal de instelling beleid moeten vaststellen waarin wordt vastgelegd hoe de instelling zich inspant om de kwaliteit van het onderwijs en de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten te waarborgen. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat het taalbeleid een doorlopend onderwerp van aandacht is. Dit is een specifiekere opdracht voor de instelling dan voorheen werd gesteld met de verplichte gedragscode. De verplichting om de toegankelijkheid van een anderstalig(e) (deel van een) opleiding voor Nederlandstalige studenten te waarborgen geldt niet voor niet-bekostigde instellingen in het ho – rechtspersonen voor hoger onderwijs (hierna: rpho's). Op grond van artikel 1.9, derde lid, onderdeel e, is het onderdeel van de wettelijke taak van bekostigde instellingen om te voorzien in onderwijs dat toegankelijk is. Dit komt tot uitdrukking in de toelatingseisen in de WHW; indien een student aan deze wettelijke vereisten voldoet heeft hij het recht om toegelaten te worden tot de opleiding. De betreffende bepalingen over toelating zijn niet van toepassing op rpho's. De plicht om taalbeleid vast te stellen spitst zich voor rpho's daarom toe op de inspanningsverplichting om de kwaliteit van het onderwijs aan de anderstalige opleiding te waarborgen. Voor geaccrediteerd onderwijs dat wordt gegeven door rpho's gelden op grond van de WHW immers wel eisen aan de kwaliteit van het onderwijs.

Per instelling, per opleiding en per situatie kunnen de procedurele en inhoudelijke kaders verschillen. Daarom wordt niet voorgeschreven welke procedure gevolgd moet worden, wel geldt dat er een procedure moet zijn en dat op instellingsniveau de procedurele kaders worden vastgelegd. Hiermee wordt zo veel mogelijk recht gedaan aan de autonomie van de onderwijsinstelling. De instelling kan in haar beleid bijvoorbeeld aandacht besteden aan elementen als de wijze waarop (voor het ho) inspraak van de medezeggenschap bij de taalkeuze is georganiseerd, het niveau waarop het besluit over de taalkeuze binnen de instelling wordt genomen, en de wijze waarop binnen en buiten de instelling over de taalkeuze wordt gecommuniceerd. Als het gaat om de inhoudelijke kaders kan een instelling bepaalde instellings- of opleidings specifieke randvoorwaarden

³³ Inspectie van het Onderwijs, «Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs», Utrecht, november 2018.

³⁴ Het hebben van beleid is verplicht wanneer onderwijs in een andere taal wordt verzorgd op grond van het nieuw voorgestelde artikel 7.2, tweede lid, onder c, en er sprake is van een volledig anderstalige opleiding of een substantieel deel van de opleiding zoals omschreven in het nieuw voorgestelde artikel 7.2, derde lid. Beleid is derhalve niet verplicht wanneer het een opleiding met betrekking tot die taal betreft, of wanneer het gaat om een gastcollege.

stellen voor het kunnen overgaan tot het aanbieden van onderwijs in een andere taal.

Toezicht en beoordeling vooraf

Met onderhavig wetsvoorstel worden wijzigingen voorgesteld waardoor beter kan worden beoordeeld of, en er op toe kan worden gezien dat, door de ho-instellingen op de juiste inhoudelijke gronden en met procedurele waarborgen overgegaan wordt op anderstalig onderwijs. Enerzijds wordt hiervoor gezorgd door te regelen dat een opleiding alleen in een andere taal mag worden verzorgd als de NVAO daartoe instemming verleent. Anderzijds wordt ervoor gezorgd dat de inspectie concretere handvatten heeft om toezicht te houden op de naleving van artikel 7.2 van de WHW. Voor het mbo ligt de taak voor het houden van toezicht op zowel de kwaliteit als de naleving van de wettelijke vereisten bij de inspectie. Ook het toezicht op de voorschriften als bepaald in artikel 7.1.1 van de WEB is belegd bij de inspectie. De inspectie zal dit doen, als onderdeel van het reguliere toezicht.

Het oordeel of een wettelijke bepaling uit de WHW wordt nageleefd is in beginsel aan de inspectie. Zij houdt op basis van signalen toezicht op de naleving van de wet. Dit is ook het geval met betrekking tot artikel 7.2 van de WHW. Op het moment dat een instelling een substantieel deel van de opleiding in een andere taal verzorgt (propedeutische fase, afstudeerfase, een derde deel van een eenjarige masteropleiding of een vijfde deel van andere opleidingen), en zij doet dit op grond van het «meerwaarde-criterium» in artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, geldt de plicht voor de instelling tot het maken van taalbeleid. De inspectie ziet hierop toe.

De inhoudelijke beoordeling op grond van artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, of in een concreet geval is voldaan aan het inhoudelijke «meerwaarde»-criterium – hierna ook de «toets anderstalig onderwijs» genoemd – wordt niet bij de inspectie belegd, maar bij de NVAO. Beoordelingen met betrekking tot de inhoud en kwaliteit van opleidingen zijn in het hogeronderwijsstelsel immers belegd bij de NVAO. De inspectie ziet er op toe dát een instelling in het eigen beleid op grond van het voorgestelde artikel 7.2, vierde lid, de inhoudelijke gronden heeft beschreven, maar voert niet (alsnog) eigenstandig een inhoudelijke beoordeling uit, nu de inspectie uit kan gaan van het oordeel van de NVAO.

Instemming door de NVAO

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat een instelling niet eerder tot anderstalig onderwijs mag overgaan dan nadat de NVAO daarmee instemt. Er is voor gekozen de toets anderstalig onderwijs in te bedden in het accreditatieproces.

In het huidige accreditatieproces is het zo dat de NVAO middels een visitatiepanel in het kader van een accreditatie of een beoordelingsmoment de motivatie voor een andere taal beoordeelt als aspect van de kwaliteit. Deze beoordeling wordt met onderhavig wetsvoorstel aangevuld met een besluit van de NVAO over de instemming om een opleiding in een andere taal te kunnen verzorgen dan het Nederlands.

Taal blijft een onderdeel van de kwaliteitsbeoordeling. Daar verandert dit wetsvoorstel niets aan. Instemming vooraf op de andere taal betekent dat een toets anderstalig onderwijs een eenmalige toets is. Wel blijft tijdens de reguliere accreditatie de motivatie van taal onderdeel van de kwaliteitsbeoordeling ten behoeve van behoud van accreditatie (zoals reeds

opgenomen in accreditatiekader 2018). Zie voor een verdere toelichting op de verhouding tussen het besluit over de instemming op de anderstaligheid enerzijds en de beoordeling van de taalkeuze als onderdeel van de accreditatiebeoordeling anderzijds, de artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 5.6a.

Inhoudelijke beoordeling gronden voor anderstaligheid door de NVAO

Bij de toets anderstalig onderwijs kijkt de NVAO of een taal van een opleiding, meer dan het Nederlands, in het belang is van studenten met het oog op de inzichten, vaardigheden en kennis die een student moet hebben verworven bij afronding van de opleiding. Een dergelijke inhoudelijke beoordeling past bij de bestaande taken van de NVAO. Nu al maakt de taalkeuze onderdeel uit van de opleidingsbeoordeling in het kader van accreditatie.³⁵ In dat kader beoordeelt de NVAO reeds de motivatie van de instelling, indien de taal van een opleiding anders dan het Nederlands is. Dit is vastgelegd in het accreditatiekader 2018 van de NVAO, dat per februari 2019 in werking is getreden. In dit kader is opgenomen dat indien het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd, de opleiding deze keuze motiveert.

In het kader van de beoordeling van de motivatie voor een andere taal dan het Nederlands zoals bedoeld in het accreditatiekader, neemt de NVAO op dit moment al de overwegingen mee die te maken hebben met de aard, inrichting en kwaliteit van de opleiding in haar beoordeling of de kwaliteit van de opleiding aan de maat is.

In de beoordeling van de taalkeuze bij de toets nieuwe opleiding neemt de NVAO ook het advies van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO) mee waarin de CDHO haar bevindingen opneemt of de voorgestelde taalkeuze bij een aanvraag voor een nieuwe opleiding aansluit bij een arbeidsmarktbehoefte.³⁶

De beoordeling die met onderhavig wetsvoorstel nieuw wordt ingevoerd sluit als volgt aan op de huidige accreditatie. Een instelling die een (deel van een) opleiding in een andere taal wil verzorgen, meldt dit bij de NVAO en overlegt daarbij de motivering die de instelling aan de hand van het taalbeleid dat de instelling op grond van artikel 7.2, derde lid, heeft opgesteld. Uit die motivering moet blijken op welke inhoudelijke gronden de instelling overgaat op het verzorgen van een opleiding in een andere taal dan het Nederlands. Uit de gronden moet blijken dat er sprake is van een meerwaarde om (een deel van) de opleiding in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen. Die meerwaarde dient te blijken uit de specifieke aard, inrichting of kwaliteit van het onderwijs met het oog op de door de student te verwerven kennis, inzicht of vaardigheden bij afronding van de opleiding (zie de nadere toelichting op dit criterium in de artikelsgewijze toelichting op voorgesteld artikel 7.2, tweede lid, van de WHW). In het wetsvoorstel wordt een grondslag gecreëerd om bij of krachtens amvb te concretiseren in welke gevallen sprake is van de bedoelde «meerwaarde». Daarmee wordt het mogelijk gemaakt om nader in te vullen aan de hand van welke criteria de NVAO toetst aan het uitgangspunt dat het onderwijs in het Nederlands wordt verzorgd. De

³⁵ In deze toelichting wordt onder accreditatie verstaan: verkrijging accreditatie nieuwe opleiding en verkrijging of behoud van accreditatie bestaande opleiding, tenzij het tegendeel blijkt.

³⁶ In de Regeling macrodoelmatigheid hoger onderwijs 2018 is opgenomen dat indien de instelling bij een aanvraag voor een nieuwe opleiding ervoor kiest om de opleiding in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden, de CDHO zal bekijken of de voorgestelde taalkeuze aansluit bij de arbeidsmarktbehoefte en zal haar bevindingen hierover opnemen in een advies.

NVAO besluit wel of geen instemming te verlenen aan het mogen voeren van een andere taal dan het Nederlands, indien die opleiding substantieel³⁷ in een andere taal wordt verzorgd. De beoordeling van de meerwaarde past in die zin goed bij de huidige taakinvulling en rol van de NVAO.

De keuze voor anderstaligheid kan zien op een opleiding als geheel, of op een deel van de opleiding. Relevant is of een opleiding – in plaats van volledig in de andere taal – niet ook deels in een andere taal kan worden verzorgd (meertaligheid). Het ligt voor de hand dat enkel indien met het gedeeltelijk voeren van de andere taal niet kan worden volstaan, al het onderwijs en alle examens van een opleiding in een andere taal worden aangeboden. Het is primair de verantwoordelijkheid van de instelling om te bezien of in plaats van een volledig anderstalige opleiding, een meertalige benadering mogelijk is. Het ligt gezien de rol van de NVAO en de autonomie van de onderwijsinstellingen in de rede dat de NVAO niet per individueel vak zal beoordelen of sprake is van meerwaarde. In plaats daarvan ligt het voor de hand dat het panel bij de beoordeling van de aanvraag in het bijzonder bij volledig anderstalige opleidingen kijkt naar hun proportionaliteitsonderbouwing, door te vragen naar de motivatie om geen enkel vak in het Nederlands aan te bieden.

De beoordeling van keuze voor andere taal – moment en procedure

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de NVAO moet instemmen als een onderwijsinstelling een opleiding of een substantieel deel van een opleiding wil verzorgen in een andere taal dan het Nederlands. Het beoordelen of er meerwaarde is voor een andere taal zal in de regel plaatsvinden gedurende een accreditatie, aangezien tijdens de accreditatie de onderbouwing van een andere taal toch al onderdeel uitmaakt van het accreditatieproces. Het besluit over de anderstaligheid maakt in die gevallen onderdeel uit van het accreditatierapport, zoals op grond van de huidige wet- en regelgeving ook het besluit over de graadtoevoeging en het besluit over de naam van de opleiding deelbesluiten in het accreditatieproces zijn. Het kan voorkomen dat een opleiding ervoor kiest om tussen de accreditaties in te kiezen voor een andere taal. In dat geval is het niet wenselijk dat de eerste mogelijkheid tot het wijzigen van de taal zich aandient bij de volgende (reguliere) accreditatiebeoordeling, en zal een tussentijdse «anderstaligheidstoets» bij de NVAO moeten worden aangevraagd. Wanneer de beoordeling van de taalkeuze plaatsvindt gedurende het accreditatieproces heeft de NVAO een actueel beeld van de kwaliteit van de opleiding. Ook wanneer de beoordeling van de taalkeuze tussen de accreditaties in plaatsvindt moet de NVAO zich daar een voldoende actueel beeld van kunnen vormen voor zover dit relevant is voor die beoordeling. Bij of krachtens amvb zal daarom nader kunnen worden geregeld welke informatie de NVAO kan verlangen van de instelling om tot een besluit te kunnen komen.

Gevolg oordeel NVAO

Bij een toets anderstalig onderwijs betekent een positief besluit (instemming) dat het onderwijs aan de opleiding – die tot dan toe in het Nederlands werd verzorgd – in het vervolg in de andere taal mag worden verzorgd.³⁸ Een negatief besluit (geen instemming) houdt in dat de taal

³⁷ Gehele opleiding, of propedeutische fase, afstudeerfase, een derde deel van een eenjarige masteropleiding of een vijfde deel van andere opleidingen.

³⁸ Dit betekent dat boven de minimumgrens (propedeutische fase, afstudeerfase, een derde deel van een eenjarige masteropleiding of een vijfde deel van andere opleidingen) anderstalig onderwijs kan worden verzorgd.

waarin het onderwijs aan de opleiding of een deel daarvan wordt verzorgd, het Nederlands blijft. Naast de mogelijkheid tot een onverdeeld positief en onverdeeld negatief besluit wordt in de wet de mogelijkheid opgenomen dat de NVAO voorwaarden aan de instelling oplegt die eerst moeten worden voldaan alvorens anderstalig onderwijs kan worden verzorgd. Welke voorwaarden kunnen worden gesteld en in welke gevallen, wordt bij amvb vastgesteld. Het voldoen aan de voorwaarden is voorwaardelijk voor het overschakelen naar de andere taal. Hiervoor is gekozen, omdat overschakelen naar een andere taal terwijl er nog voorwaarden gelden waar de instelling mogelijk niet aan blijkt te kunnen voldoen, het risico in zich draagt dat een student aan die opleiding te vaak wordt geconfronteerd met een aanpassing van de onderwijstaal. Een instelling die niet aan de voorwaarden zou blijken te kunnen voldoen zou immers weer moeten terugschakelen naar de Nederlandse taal.

Overgangperiode

Voor instellingen die op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onderwijs verzorgen in een andere taal dan het Nederlands, vindt de toets anderstalig onderwijs tegelijkertijd plaats met de eerstvolgende accreditatiebeoordeling. Die toets wordt verricht door het visitatiepanel van de NVAO in het kader van de accreditatie, zoals neergelegd in het visitatierooster. Voor sommige instellingen kan dit moment te snel komen vanwege de noodzakelijke voorbereidingen voor de toets anderstalig onderwijs. De overgangsregeling houdt daarom in dat bestaande anderstalige opleidingen bij de eerstvolgende accreditatiebeoordeling instemming aanvragen, tenzij die accreditatie voor hen binnen een jaar na inwerkingtreding van het gewijzigde artikel 7.2 plaatsvindt. In plaats van dat deze instellingen daardoor een tussentijdse toets zouden moeten aanvragen, wordt voor deze instellingen geregeld dat zij hun aanvraag voor instemming bij de daaropvolgende accreditatie indienen. Op deze manier wordt regeldruk voor zowel de NVAO als de onderwijsinstelling zoveel mogelijk voorkomen. Deze overgangsregeling geldt enkel voor bestaande opleidingen die op het moment van inwerkingtreding reeds anderstalig zijn, niet voor opleidingen die op dat moment Nederlandstalig zijn en na inwerkingtreding willen overschakelen naar een andere taal dan het Nederlands.

De mogelijke gevolgen van de toets anderstalig onderwijs zijn voor bestaande anderstalige opleidingen als volgt. Een positief besluit op een aanvraag van een anderstalige opleiding betekent dat de opleiding in die andere taal mag worden blijven verzorgd. Een besluit van de NVAO, waarbij voorwaarden aan de instelling worden gesteld waarvan uiterlijk na twee jaar wordt beoordeeld of daaraan is voldaan, betekent dat de reeds (deels) anderstalige opleiding gedurende de tussenliggende periode anderstalig blijft. Dit vanuit het uitgangspunt dat zittende studenten zo min mogelijk geconfronteerd worden met wisselingen in de onderwijstaal. Indien bij beoordeling van de voorwaarden blijkt dat de instelling daaraan niet heeft kunnen voldoen, zijn de gevolgen hetzelfde als in geval van een negatief besluit. Een negatief besluit met betrekking tot de taal betekent dat de opleiding niet meer in de andere taal kan worden verzorgd. De instelling heeft dan de keuze om de anderstalige opleiding of het desbetreffende anderstalige deel van de opleiding ofwel in het Nederlands voort te zetten, of de opleiding in zijn geheel te beëindigen. In het geval de opleiding wordt voortgezet, krijgt een instelling een redelijke termijn om onder de bestaande accreditatie over te schakelen naar het Nederlands. Indien het besluit om geen instemming te verlenen er toe leidt dat de anderstalige opleiding moet worden beëindigd, dan gelden voor de instelling de gebruikelijke afbouwverplichtingen die op grond van de WHW gelden bij beëindiging van een opleiding.

Taal als onderdeel in de OER

De taal waarin het onderwijs en de examens worden gegeven, wordt veelal door instellingen in de OER vastgelegd. Dit gebeurt echter nog niet op iedere instelling, mede doordat er geen expliciete wettelijke verplichting toe bestaat. Daarom wordt voor zowel het mbo als het ho de verplichting in de wet opgenomen dat in de OER moet worden opgenomen in welke taal het onderwijs en de examens worden verzorgd. Dit zorgt voor duidelijkheid voor (aspirant-)studenten.

Voor het ho wordt hiertoe in artikel 7.13 van de WHW een nieuw onderdeel ingevoegd. De opleidingscommissie heeft instemmingsrecht op de OER, ten aanzien van de taal van het onderwijs dat aan de opleiding wordt verzorgd en waarin examens worden afgenomen. Gelet op de kennis en expertise van de opleidingscommissie is het namelijk van belang dat ook zij kan meepraten en meebeslissen over het vormgeven van de opleiding. Op deze manier kan haar inhoudelijke kennis en kunde ten aanzien van de inhoud van de opleiding ten goede komen aan de besluitvorming over de OER, en met de verkregen rechten kan zij daarop invloed uitoefenen. Hiermee wordt het instemmingsrecht dat de VSNU en de Vereniging Hogescholen in hun Internationaliseringsagenda voor ogen hadden, gerealiseerd.

Voor het mbo wordt artikel 7.4.8, tweede lid, van de WEB gewijzigd. De instelling wordt verplicht in de OER te vermelden in welke taal het onderwijs wordt gegeven en de examens worden afgenomen, wanneer er gebruik wordt gemaakt van het nieuwe lid 2, onderdeel c, van artikel 7.1.1. Dit betekent dat dit niet hoeft te worden gedaan bij het generieke examenonderdeel Engels, moderne vreemde talen die onderdeel uitmaken van de kwalificatie of voor keuzedelen die gaan over een andere taal dan het Nederlands. Als ervoor wordt gekozen om een opleiding of een deel daarvan in een andere taal aan te bieden, dan dient dit voorafgaand aan de opleiding voor de (aankomende) student duidelijk te zijn. Anders dan voor het ho, is er geen rol voor de studentenraad weggelegd, aangezien dit niet past bij het karakter van het mbo. De bevoegdheden van de studentenraad zijn in het mbo namelijk met name gericht op besluitvorming op het niveau van de instelling en voor de student van belang zijnde procedurele randvoorwaarden, en niet op het niveau of de inhoud van individuele opleidingen. Dat laat onverlet dat het voor de hand ligt dat studenten wel worden betrokken bij de keuze voor het onderwijs in een andere taal en dat de studentenraad wel kan worden betrokken bij deze keuze.

Verhouding Nederlandstalig en anderstalig aanbod in het ho-stelsel

Zoals aangegeven in de Kamerbrief van juni 2018³⁹ dienen instellingen in het hbo en wo per sector het gesprek aan te gaan over de verhouding tussen Nederlandstalig en anderstalig aanbod. In hun Internationaliseringsagenda 2018 geven de VSNU en de Vereniging Hogescholen aan dat ho-instellingen zorg dragen voor het behoud van voldoende Nederlandstalig aanbod van bacheloropleidingen. Ze geven aan dat hogescholen en universiteiten vormgeven aan deze afstemming waarbij op stelselniveau in beginsel altijd toegang is tot een Nederlandstalige variant. De regering gaat er vanuit dat de instellingen zich hieraan committeren, dat er beter zicht komt op het instellingsoverstijgende beeld, en dat dit beeld ook wordt meegewogen bij beslissingen over de taal waarin het onderwijs aan (een deel van) een opleiding wordt verzorgd.

³⁹ Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 59.

3.1.3 Omkeerregeling mbo

In het mbo maakt het onderdeel Nederlandse taal deel uit van iedere beroepsopleiding, ook van de opleidingen waar internationale studenten aan deelnemen. Dit betekent dat iedere student moet aantonen de Nederlandse taal op een bepaald niveau te beheersen om een diploma te kunnen halen. Voor studenten die recent in Nederland zijn gekomen, bijvoorbeeld omdat het kinderen van expats zijn, en die hier een mbo-opleiding willen volgen, is dit niveau moeilijk haalbaar. Zij hebben immers nog maar een beperkt aantal jaren de tijd gehad om de Nederlandse taal machtig te worden. Voor hen vormt het niveau dat moet worden behaald voor het examenonderdeel Nederlandse taal daarmee een struikelblok voor het behalen van het diploma, terwijl ze wel in staat zijn om aan de overige eisen te voldoen. Dit terwijl zij tegenover het enigszins lagere niveau Nederlandse taal vaak een hoger dan vereist niveau van een tweede taal kunnen stellen.

Om deze reden is onder meer in de Kamerbrief over de internationale dimensie van ho en mbo⁴⁰ en in de Kamerbrief «Internationalisering in evenwicht»⁴¹ een omkeerregeling voor buitenlandse studenten aangekondigd. Daarmee kunnen zij het diploma behalen met een lager niveau voor het onderdeel Nederlandse taal, mits ze aantonen een hoger niveau te behalen voor een andere taal die onderdeel van hun beroepsopleiding is. Zo blijft de diplomawaarde voor deze studenten op peil.

Met dit wetsvoorstel wordt door middel van een wijziging van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen de grondslag gecreëerd voor de omkeerregeling; een differentiatie in niveaus binnen één mbo-niveau. Dat is nodig zodat de studenten die geen gebruikmaken van de omkeerregeling het onderdeel Nederlandse taal op het regulier vereiste referentieniveau afleggen, terwijl studenten die wel van de omkeerregeling gebruikmaken dat onderdeel op een referentieniveau daaronder afsluiten. De omkeerregeling zal in een amvb worden uitgewerkt.

3.2 Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (numerus fixus)

Toestemmingsvereiste gehele opleiding

De doelstelling van het toestemmingsvereiste is om te toetsen of er daadwerkelijk sprake is van een zodanig capaciteitsprobleem dat de inzet van een numerus fixus is gelegitimeerd en dat het capaciteitsprobleem niet reeds binnen afzienbare tijd kan worden opgelost. De Minister van OCW toetst de aanvraag aan de wettelijke criteria. Daarbij maakt hij gebruik van externe deskundigen die een advies uitbrengen over het capaciteitsprobleem. Hiertoe wordt een commissie in het leven geroepen. De Minister verleent toestemming aan het instellingsbestuur om een numerus fixus vast te stellen indien de beschikbare onderwijscapaciteit naar zijn oordeel ontoereikend is om een onbeperkte inschrijving van studenten mogelijk te maken. In de aanvraag licht de instelling toe waarom de beschikbare onderwijscapaciteit onvoldoende is om een onbeperkte inschrijving van studenten mogelijk te maken. Ook dient de instelling aan te geven waarom het capaciteitsprobleem niet tijdig, dat wil zeggen, niet binnen twee studiejaar na het moment van indiening van de aanvraag, kan worden ondervangen door het nemen van maatregelen of het treffen van voorzieningen. Dit betreft een weigeringsgrond; indien het capaciteitsprobleem binnen de genoemde termijn naar het oordeel van de Minister kan worden opgeheven, wordt de toestemming niet verleend.

⁴⁰ Kamerstukken II 2015/16, 22 542, nr. 48.

⁴¹ Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 59.

De termijn van twee studiejaar volgt uit de systematiek van de toestemmingsprocedure. Studenten die zich inschrijven voor een opleiding dienen voorafgaand aan de aanmelding en inschrijving bekend te zijn met het bestaan van een numerus fixus, die voor de start van de inschrijvingsperiode via Studielink bekend moet zijn gemaakt. Een instelling die in een bepaald studiejaar toestemming aanvraagt en verkrijgt, kan dit bekend maken ten behoeve van de inschrijving die plaatsvindt in het daaropvolgende studiejaar en die ziet op deelname aan het onderwijs per het studiejaar dat daarop volgt. De verkregen toestemming treedt daarom twee studiejaar na het indienen van de aanvraag in werking. Een instelling die bijvoorbeeld in jaar 2019/2020 een aanvraag zou indienen en toestemming verkrijgt, kan dus per studiejaar 2021/2022 de numerus fixus voeren.

Indien het capaciteitsprobleem naar het oordeel van de Minister van OCW is aangetoond en de weigeringsgrond niet van toepassing is, ontvangt de instelling toestemming om voor de drie studiejaar gerekend vanaf twee studiejaar na indiening van de aanvraag, een numerus fixus te voeren. Gekozen is voor een geldigheidstermijn van drie jaar, omdat een capaciteitsprobleem over het algemeen niet op korte termijn oplosbaar is. Bovendien is het wenselijk de administratieve lasten te beperken; een jaarlijkse aanvraag is met het oog daarop niet wenselijk.

De Minister kan een kortere termijn vaststellen in het geval het aanneemelijk is dat het capaciteitsprobleem binnen drie studiejaar kan worden opgelost. Zo kan de situatie zich voordoen dat een instelling afspraken maakt het werkveld over het aantal beschikbare stageplaatsen voor studenten voor het opvolgende jaar waardoor een fixus voor drie jaar niet langer nodig is.

In het belang van de toegankelijkheid kunnen voorschriften worden verbonden aan de toestemming. Daarbij kan worden gedacht aan het voorschrift om met andere instellingen in overleg te treden over mogelijke oplossingen voor het capaciteitsprobleem. Dit maakt «maatwerk» mogelijk, waardoor het toestemmingsinstrument gericht en constructief kan worden ingezet.

Middels een ministeriële regeling wordt nader uitgewerkt op welke gronden de Minister zijn oordeel over het bestaan van een capaciteitsprobleem baseert. In de regeling worden tevens de voorschriften vastgelegd met betrekking tot de door de instelling aan te leveren informatie alsook de aanvraag- en besluitvormingsprocedure. De VSNU, de Vereniging Hogescholen en de studentenorganisaties worden betrokken bij het uitwerken van deze regeling.

Het toestemmingsbesluit is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Er staat bezwaar en beroep open tegen een verlening of een weigering van de gevraagde toestemming.

Inspanningsverplichting

In de voorgestelde wijziging van artikel 7.53 van de WHW wordt een inspanningsverplichting opgenomen die instellingen met een dreigend of een bestaand capaciteitsgebrek verplicht om door samenwerking met besturen van andere instellingen en werkgevers of door het nemen van maatregelen of het treffen van voorzieningen, een oplossing te vinden voor het capaciteitsgebrek. Deze verplichting geldt in alle gevallen wanneer van een dreigend of bestaand capaciteitsgebrek sprake is, dus ook nadat er toestemming is verkregen van de Minister van OCW om voor een opleiding een numerus fixus te voeren. Het niet voldoen aan de

inspanningsverplichting is daarmee geen weigeringsgrond voor de toestemming. Indien sprake is van een evident capaciteitsprobleem aan een opleiding, is het immers in het belang van studenten en van de onderwijskwaliteit dat een numerus fixus kan worden ingesteld. Wel beoordeelt de commissie bij het beoordelen van de aanvraag of het capaciteitsprobleem binnen twee studiejaar na indiening van de aanvraag kan worden opgelost. In dat kader beschrijft de instelling welke inspanningen zijn gepleegd om het capaciteitsprobleem op te lossen. Dit zal bij ministeriële regeling worden geregeld op grond van voorgesteld artikel 7.53b, eerste lid.

Toestemming numerus fixus op anderstalig traject

Het voorstel is om het mogelijk te maken voor instellingen uitsluitend voor het anderstalige traject binnen een Nederlandstalige associate degree- of bacheloropleiding een numerus fixus aan te vragen. Op die manier kan het instrument gericht worden ingezet.

Evenals het geval is bij de met dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen met betrekking tot het taalbeleid van een instelling (zie paragraaf 2.1 en 3.1 van deze toelichting), komt in de voorgestelde maatregel over een numerus fixus op een anderstalig traject het belang tot uitdrukking dat wordt gehecht aan Nederlandstalig onderwijs, en daarmee samenhangend de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandstalige studenten.

Om die reden wordt het voeren van een numerus fixus op uitsluitend een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding mogelijk gemaakt. Een numerus fixus op uitsluitend een Nederlandstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding wordt niet mogelijk gemaakt. In geval van een capaciteitsprobleem bij een Nederlandstalig traject dient een numerus fixus voor de hele opleiding te worden aangevraagd. Ditzelfde geldt in geval van een capaciteitsprobleem op een anderstalig traject binnen een anderstalige opleiding.

Voor de aanvraag van een numerus fixus op een anderstalig traject gelden dezelfde eisen als voor een numerus fixus op de gehele opleiding (zie voorgesteld artikel 7.53a). Net als ten aanzien van de toestemming voor het voeren van een numerus fixus voor een gehele opleiding, wordt in de WHW geregeld dat de Minister van OCW aan de toestemming voor het voeren van een numerus fixus op een anderstalig traject voorschriften kan verbinden in het belang van de toegankelijkheid van de opleiding of het anderstalige traject.

Trajecten kunnen in de praktijk in verschillende gradaties anderstalig zijn. Het is denkbaar dat een traject in zijn geheel in een andere taal wordt verzorgd. Een andere mogelijkheid is dat een traject grotendeels anderstalig is maar ook onderdelen in het Nederlands kent. Niet bij elke gradatie van anderstaligheid is een numerus fixus op een anderstalig traject opportuun, gezien voornoemd doel van de maatregel. Bij ministeriële regeling zal daarom worden vastgelegd welk deel van een traject in een andere taal moet worden verzorgd, voordat sprake is van een anderstalig traject dat in aanmerking komt voor het aanvragen van een numerus fixus. Dit deel kan bijvoorbeeld worden uitgedrukt in het aantal vakken of het aantal studiepunten dat in de andere taal wordt verzorgd. Daarnaast wordt bij regeling bepaald in welke gevallen, specifiek voor de toepassing van de numerus fixus op een anderstalig traject, kan worden gesproken van een Nederlandstalige opleiding.

Uitzondering toestemmingsvereiste

Voor een aantal opleidingen is het evident dat zij structureel een capaciteitsprobleem ondervinden. Deze opleidingen kunnen bij ministeriële regeling worden uitgezonderd van het toestemmingsvereiste. Denk daarbij aan bijvoorbeeld de opleidingen tandheelkunde, geneeskunde en mondzorgkunde. Bij deze opleidingen wordt de hoogte van de capaciteit voor meerdere jaren vastgesteld op basis van een advies van externe experts en in overleg met de Minister van VWS. Voor deze werkwijze is gekozen mede omdat het dure opleidingen betreft en vanwege de maatschappelijke noodzaak van goede zorg. Externe experts en de Ministers van OCW en VWS baseren zich onder andere op de huidige en toekomstige vraag op de arbeidsmarkt. Daarmee is bij deze opleidingen al sprake van een adequate onderbouwing van de numerus fixus en vindt vervolgens in onderling overleg met andere instellingen afstemming plaats over de verdeling van de capaciteit. Een additionele toetsing in de vorm van het toestemmingsvereiste is daarom onnodig en onwenselijk. Ook worden deze opleidingen bij ministeriële regeling uitgezonderd van de wettelijke inspanningsverplichting, omdat het gesprek voeren met andere partijen over de aanpak van het capaciteitsprobleem niet tot een andere uitkomst leidt. Er is immers geen andere oplossing dan het instellen van een numerus fixus.

Voor een opleiding waarvoor geldt dat de vraag van de arbeidsmarkt ontoereikend is ten opzichte van het aantal beschikbare plaatsen, kan de Minister gebruikmaken van artikel 7.56 WHW.

Meer ruimte voor het opvullen van lege plekken bij decentrale selectie

De regering heeft verschillende signalen ontvangen over lege plekken die na de selectieprocedure ontstaan bij numerusfixusopleidingen. Ook uit het onderzoek Kansengelijkheid bij numerusfixusopleidingen in het wo komt dit punt naar voren.⁴² Deze lege plekken ontstaan onder andere doordat studenten die een plaatsingsbewijs voor de opleiding hebben ontvangen uiteindelijk toch niet aan de vooropleidingseisen voldoen, omdat ze gezakt zijn voor het centraal examen. Een student moet zich vervolgens uitschrijven, zodat de plek vrijkomt voor de student met het laagste rangnummer (de eerstvolgende op de lijst). Dit uitschrijven van de student dient op grond van de WHW te gebeuren op verzoek van die student en kan de instelling niet uit eigen beweging doen. Dat de student zich in voornoemde situatie uitschrijft gebeurt nog te weinig, want er is voor de student geen prikkel om zich uit te schrijven. Dit leidt tot een onwenselijke situatie, omdat aspirant-studenten die nog steeds geïnteresseerd zijn in de opleiding van hun eerste keuze, voor een andere opleiding kiezen in de veronderstelling dat ze geen kans meer maken om toegelaten te worden tot de fixusopleiding, terwijl er wel degelijk voldoende plaats is. Daarom biedt dit wetsvoorstel ruimte aan de ho-instelling om lege plekken bij numerusfixusopleidingen tegen te gaan. De instelling wordt niet langer wettelijk verplicht niet meer studenten in te schrijven dan het maximum aantal dat het instellingsbestuur in verband met de beschikbare capaciteit heeft vastgesteld (artikel 7.53, vierde lid, van de WHW). Daarmee komt de regering tegemoet aan een sterke wens die bij de instellingen leeft. De instelling krijgt daardoor de mogelijkheid om te anticiperen op het ontstaan van lege plekken door meer plaatsingsbewijzen uit te schrijven. Ervan uitgaande dat doorgaans een aantal studenten het plaatsingsbewijs niet accepteert, komt de instelling min of meer uit op de beschikbare capaciteit. Als alle uitgeschreven plaatsingsbe-

⁴² ResearchNed i.o.v. NRO, 2018, Numerus fixus, selectie en kansengelijkheid in het wetenschappelijk onderwijs.

wijzen wel worden geaccepteerd, dan moeten alle studenten tot de opleiding worden toegelaten. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat een ho-instelling naar aanleiding van deze maatregel te veel plaatsingsbewijzen zou uitschrijven. De instelling heeft immers een capaciteitsprobleem en zal om die reden vermoedelijk terughoudend zijn met het toekennen van meer plaatsingsbewijzen dan mogelijk is op basis van de beschikbare capaciteit.

Adequate informatieverstrekking

In artikel 7.15 van de WHW is geregeld dat het instellingbestuur over een aantal wezenlijke aspecten van het onderwijs dat door de instelling wordt verzorgd, zodanige informatie aan studenten en aspirant-studenten verstrekt dat deze studenten en aspirant-studenten in staat zijn de opleidingsmogelijkheden te vergelijken, zich een goed oordeel te vormen over de inhoud en de inrichting van het gevolgde of te volgen onderwijs en de examens, en zich goed voor te bereiden op de gestelde eisen. De vertegenwoordiging van de instellingen en de daarvoor in aanmerking komende belangenorganisaties van studenten maken gezamenlijke afspraken over de specificaties van die informatie. Indien zij daarin niet slagen, kan een ministeriële regeling worden vastgesteld. Het bestaan van fixi beschouwt de regering als zo'n wezenlijk aspect. Artikel 7.15 wordt om die reden zodanig aangevuld, dat ook het bestaan van beperkingen van de inschrijving als gevolg van de beschikbare capaciteit of in verband met de arbeidsmarktbehoefte onder de informatieplicht valt.

3.3 Instellingscollegegeld

Maximumtarief instellingscollegegeld EER-studenten

In artikel 7.46, derde lid, van de WHW wordt opgenomen dat voor de hoogte van het instellingscollegegeld een maximumtarief geldt. Het maximumtarief wordt vastgesteld bij of krachtens amvb, waarbij verschillende maximumtarieven kunnen worden vastgesteld per groepen van opleidingen. Het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (hierna: het UWHW) zal in verband hiermee worden aangepast. Met een groep van opleidingen wordt bedoeld op een groep opleidingen waarvoor eenzelfde bekostigingsniveau is vastgesteld. De berekening van het maximale instellingscollegegeld zal worden gebaseerd op het studentafhankelijke bedrag van het onderwijsdeel, het variabele deel van de bekostiging zoals bedoeld in artikel 4.7 van het UWHW. Bovendien zal de berekening voor universiteiten ook worden gebaseerd op het studentafhankelijke bedrag van het onderzoeksdeel; het variabele deel van de bekostiging zoals bedoeld in artikel 4.20 van het UWHW. De hoogte van het studentafhankelijke bedrag van de bekostiging is immers niet voor elke opleiding hetzelfde maar is afhankelijk van het bekostigingsniveau (laag, hoog of top) waarin een opleiding is ingedeeld (zie artikel 4.10, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit WHW). Deze drie bekostigingsniveaus zijn vastgesteld om met de relatieve kosten per opleiding rekening te houden. Een opleiding economie is bijvoorbeeld «laag» bekostigd en een opleiding geneeskunde is «top» bekostigd. Om deze reden zal per bekostigingsniveau een maximumtarief worden vastgesteld (en kunnen de maximumtarieven onderling van elkaar verschillen). Er wordt geen rekening gehouden met de vaste voet in de bekostiging. Die blijft in het bekostigingsmodel bij wijziging van studentenaantallen immers ook hetzelfde.

Voor EER-studenten blijft het huidige minimumtarief voor het instellingscollegegeld ter hoogte van het volledig wettelijk collegegeld, ongewijzigd.

Minimumtarief instellingscollegegeld niet-EER-studenten

Voor het instellingscollegegeld voor niet-EER-studenten wordt geen maximumtarief ingevoerd. Wel wordt met dit wetsvoorstel een grondslag gecreëerd waarop bij of krachtens amvb een nieuw minimumtarief voor deze categorie studenten wordt vastgesteld. Daartoe wordt in artikel 7.46, een nieuw vierde lid opgenomen. Het IBO adviseert om instellingen wettelijk te verplichten minimaal een kostendekkend tarief aan instellingscollegegeld te berekenen aan niet-EER-studenten. Omdat met de berekeningswijze van het maximum instellingscollegegeldtarief voor EER-studenten de belangrijkste studentafhankelijke kosten zijn gedekt, wordt voor de berekeningswijze voor het nieuwe minimumtarief voor niet-EER-studenten dezelfde berekening gehanteerd zoals in de voorgaande passage beschreven ten aanzien van het maximumtarief voor EER-studenten. Het huidige minimumtarief voor het instellingscollegegeld voor niet-EER-studenten wordt daarmee verhoogd tot het huidige minimumtarief ter hoogte van het volledig wettelijk collegegeld, vermeerderd met het studentafhankelijke deel van de bekostiging. Het minimumtarief voor niet-EER-studenten krijgt daarmee dezelfde hoogte als het maximumtarief voor EER-studenten.

Ook voor het minimumtarief geldt dat dit tarief per groep van opleidingen die in hetzelfde bekostigingsniveau zijn ingedeeld verschillend kan worden vastgesteld.

Op grond van artikel 7.46, zesde lid (vijfde lid in de huidige wet) stelt het instellingsbestuur regels vast over het vaststellen van de hoogte van het instellingscollegegeld. Over het beleid ten aanzien van het instellingscollegegeld heeft de medezeggenschap adviesrecht. Instellingen dienen bij het vaststellen van de regels aandacht te besteden aan de onderbouwing van verschillende hoogten van instellingscollegegeld. Indien instellingen bij het vaststellen van de tarieven onderscheid maken tussen de EER-studenten die wel, en de niet-EER-studenten die niet aan de nationaliteitsvereisten van de WSF 2000 voldoen, hoeft dat onderscheid naar nationaliteit als zodanig niet te worden onderbouwd, nu dit onderscheid zal zijn gemaakt in de wet. Wel dient de instelling, net als dit nu het geval is indien voor andere groepen van personen verschillende tarieven worden vastgesteld, de tarieven te onderbouwen en daarover verantwoording af te leggen aan de medezeggenschapsraad die adviesrecht heeft op besluiten over de hoogte van het instellingscollegegeld. Het is daarbij aan het instellingsbestuur om nut en noodzaak van een (gefaseerde) stijging van het collegegeld vast te stellen met inachtneming van een mogelijk onderscheid tussen zittende en nieuwe studenten.⁴³ De bedragen van de minimum- en maximumtarieven zullen jaarlijks tegelijkertijd met de tarieven voor het wettelijk collegegeld worden geïndexeerd.

Instellingscollegegeld OU

De regels met betrekking tot het instellingscollegegeld OU worden met dit wetsvoorstel opgenomen in het nieuw voorgestelde artikel 7.46a WHW. Ook ten aanzien van het instellingscollegegeld dat wordt betaald door studenten aan de OU wordt in lijn met bovenstaande in de wet geregeld dat bij of krachtens amvb de hoogte van het tarief wordt gemaximeerd voor EER-studenten, en op een hoger minimumtarief wordt vastgesteld voor niet-EER-studenten. Net als het geval is bij het reguliere instellingscollegegeld, kunnen voor het instellingscollegegeld OU verschillende minimum- en maximumtarieven worden vastgesteld per groep van

⁴³ Kamerstukken II 2009/10, 31 821, nr. 3.

opleidingen waarvoor eenzelfde bekostigingsniveau is vastgesteld. De berekening van de tarieven voor het instellingscollegegeld OU geschiedt op een vergelijkbare wijze als de berekening van de tarieven voor het reguliere instellingscollegegeld, – het bedrag dat een instelling aan bekostiging ontvangt op basis van een student die meetelt voor de bekostiging, vermeerderd met het bedrag ter hoogte van het wettelijk collegegeld –, met dien verstande dat voor het wettelijk collegegeld wordt uitgegaan van het wettelijk collegegeld OU zoals dat op grond van het huidige artikel 7.45b, eerste lid van de WHW (nieuw artikel 7.46b, eerste lid), ten hoogste kan worden vastgesteld door de instelling, te weten maximaal twee keer de hoogte van het regulier wettelijk collegegeld. Daar waar in onderhavige toelichting wordt gesproken over instellingscollegegeld, dient daaronder steeds ook het instellingscollegegeld OU te worden begrepen.

3.4 Eigen bijdragen

Met onderhavig wetsvoorstel wordt een grondslag in de wet opgenomen om bij ministeriële regeling te kunnen bepalen in welke gevallen aan de aspirant-student een eigen bijdrage gevraagd mag worden in verband met de inschrijving. De tot stand te brengen ministeriële regeling zal zich toespitsen op de kosten die een instelling maakt voor diplomawaardering, en de kosten in verband met het toetsen van het taalniveau van de student. Beide typen eigen bijdragen worden hierna achtereenvolgens toegelicht.

Diplomawaardering

Met dit voorstel wordt geregeld dat instellingen bij de aspirant-student met een buitenlands diploma een bijdrage voor diplomawaardering in rekening mogen brengen. Er wordt beoogd bij ministeriële regeling een maximaal bedrag van € 100 vast te stellen voor de bijdrage die van de aspirant-student verlangd mag worden in het kader van diplomawaardering. De instelling kan dit bedrag slechts heffen wanneer diplomawaardering noodzakelijk is. De instelling onderbouwt de gevraagde bijdrage, en zal het tarief onderbouwd vaststellen. De bijdrage kan niet meer bedragen dan het bij ministeriële regeling vastgestelde bedrag. De regering verwacht dat de instellingen onderling zullen samenwerken en kennis zullen delen over de waarde van diploma's, zodat zij de kosten zo laag mogelijk kunnen houden.

Toetsen taalniveau bij inschrijving

In de WHW is geregeld dat de inschrijving niet afhankelijk gesteld mag worden van andere geldelijke bijdragen dan het collegegeld. In de brief aan de Tweede Kamer met de reactie op de motie van Van Meenen⁴⁴ is aangegeven dat het vragen van een bijdrage aan een student voor het afnemen van een taaltoets bij de inschrijving niet is toegestaan. De instelling is dan ook verplicht de kosten voor deze taaltoetsen voor haar rekening te nemen. Dit leidt in de praktijk tot zeer hoge kosten voor instellingen. Met dergelijke hoge kosten voor instellingen schiet het verbod op de eigen bijdrage voor studenten, dat is gestoeld op de toegankelijkheid van het ho, zijn doel voorbij. Daarom wordt geregeld dat de kosten van dit soort taaltoetsen voor rekening komen van de student met een buitenlands diploma. Om de toegankelijkheid van het ho te waarborgen wordt – evenals het geval is in het huidige artikel 7.50 WHW – geregeld dat de instelling die een eigen bijdrage vraagt ook financiële

⁴⁴ Kamerstukken II 2017/18, 31 288, nr. 650.

ondersteuning biedt aan aspirant-studenten die de kosten niet kunnen dragen.

4. Verhouding met grondrechten

4.1 Inleiding

Een aantal van de onderdelen in onderhavig wetsvoorstel betreffen wetswijzigingen die binnen hun grondrechtelijke context moeten worden bezien. Het gaat om de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de numerus fixus op een anderstalig traject, het onderscheid tussen EER- en niet-EER-studenten als het gaat om de hoogte van het instellingscollegegeld, en de eigen bijdragen voor kosten van diplomawaardering en gestandaardiseerde taaltoetsen.⁴⁵ Deze drie maatregelen zullen in de praktijk veelal effect hebben op studenten die niet afkomstig zijn uit Nederland. Dat kan de vraag doen rijzen hoe de gevolgen van de maatregelen verschillen voor voornoemde studenten ten opzichte van studenten die wel uit Nederland afkomstig zijn, en – als er verschillen zijn – wat hiervoor de juridische legitimering is. In deze paragraaf wordt daarom per maatregel expliciet aandacht besteed aan de verhouding van de voorgestelde maatregel tot grondrechten, nadat een algemene inleiding op het toepasselijk juridisch kader is gegeven.

Internationaal recht

Verdergaande internationalisering van het onderwijs maakt dat het (inter)nationale recht op onderwijs niet los kan worden gezien van internationale non-discriminatieregels, op grond waarvan studenten – ook niet-EER-studenten – in beginsel niet naar nationaliteit kunnen worden gediscrimineerd. Een en ander komt tot uiting in verschillende verdragen.⁴⁶ Belangrijke internationale non-discriminatieoetsstenen zijn artikel 26 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) en artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Deze artikelen worden vaak tezamen genoemd. Artikel 26 IVBPR bevat een algemeen luidende opdracht aan de verdragspartijen om geen discriminatoire regelingen te treffen of besluiten te nemen die discriminatie veroorzaken. Een vrijwel overeenkomstige bepaling kan worden gevonden in artikel 14 EVRM. In beide artikelen komt het gelijkheidsbeginsel naar voren en als uitvloeisel hiervan het non-discriminatieleerstuk.

Aan artikel 26 IVBPR kan worden getoetst of sprake is van gerechtvaardigde discriminatie. Niet iedere (onevenredig) ongelijke behandeling is verboden; een ongelijke behandeling wordt pas als verboden discriminatie beschouwd, als een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor de ongelijke behandeling ontbreekt. In de jurisprudentie is bepaald dat aan de wetgever een ruime beoordelingsvrijheid toekomt bij het beantwoorden van de vraag of gevallen voor de toepassing van artikel 26 IVBPR als gelijk moeten worden beschouwd, en of, in het bevestigende geval, een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat om die gevallen niettemin verschillend te behandelen. In de jurisprudentie worden verscheidene in wetsgeschiedenis aangevoerde rechtvaardigingsgronden

⁴⁵ Op de internationaalrechtelijke context van de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de taal van een opleiding (artikel 7.2 WHW en 7.1.1 WEB) wordt in deze paragraaf niet specifiek ingegaan, omdat reeds in de huidige wet beperkingen worden gesteld aan de mogelijkheid tot het aanbieden van anderstalig onderwijs en dit uitgangspunt ongewijzigd blijft.

⁴⁶ Zie de artikelen 14 en 21 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 2, lid 2, en 13 IVESCR, de artikelen 2, lid 1, en 26 IVBPR, UNESCO-verdrag tot bestrijding van discriminatie in het onderwijs, de artikelen 2, 28 en 29 IVRK, de artikelen 1 en 14 EVRM en artikel 2, Eerste Protocol van het EVRM.

voor een verschil in behandeling erkend, waaronder redenen van doelmatigheid en uitvoerbaarheid.⁴⁷

EU-recht

Het EVRM en het IVBPR zijn als internationaalrechtelijke verdragen universeel en kennen rechten toe aan een ieder. In de EU-verdragen geldt dat in mindere mate, aangezien bijvoorbeeld het recht van vrije vestiging uitsluitend wordt toegekend aan personen die onderdaan zijn van een EU-lidstaat. Het verschil in behandeling tussen onderdanen van derde landen en onderdanen van EU-lidstaten kan worden gerechtvaardigd omdat de EU een speciale rechtsorde heeft geschapen alsmede een EU-burgerschap.⁴⁸

De EU heeft onder meer de taak een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de EU, als ook de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten te bevorderen.⁴⁹ Het bevorderen van een hoog niveau van onderwijs behoort tot die taak. Volgens artikel 18 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) is discriminatie op grond van nationaliteit verboden. Personen, producten of dienstverleners uit andere lidstaten mogen niet anders worden behandeld dan in eigen land het geval is.

Grondwet en Algemene wet gelijke behandeling

Nationaal zijn de non-discriminatieregels uit de Grondwet en de Algemene wet gelijke behandeling (hierna: Awgb) van toepassing. Artikel 1 van de Grondwet schrijft voor dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk worden behandeld, en dat hier op geen enkele grond van kan worden afgeweken. Een uitwerking van artikel 1 van de Grondwet betreft de Awgb, die ook van toepassing is op het handelen van ho-instellingen, daar waar deze instellingen beleidsvrijheid hebben. In de Awgb is geregeld dat onderscheid op grond van nationaliteit niet is toegestaan, tenzij het onderscheid is neergelegd in een algemeen verbindend voorschrift. Met dit wetsvoorstel wordt ten aanzien van het beleid van instellingen met betrekking tot het instellen van een numerus fixus, het vaststellen van de hoogte van het instellingscollegegeld, en het berekenen van kosten voor diplomawaardering en voor de gestandaardiseerde taaltoets, in deze algemeen verbindende voorschriften voorzien.

4.2 Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (numerus fixus)

Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt om het instrument numerus fixus niet alleen op een opleiding als geheel in te stellen, maar ook op uitsluitend een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding. In de huidige situatie is het zo dat indien een numerus fixus wordt gevoerd op een opleiding, deze wordt gevoerd voor alle trajecten – zowel Nederlandstalig als anderstalig – die van die opleiding deel uitmaken. Indien het capaciteitsprobleem zich alleen voordoet op een anderstalig traject binnen de Nederlandstalige opleiding, is het echter niet

⁴⁷ Vakstudie Nederlands Internationaal Belastingrecht, art. 26 BuPo-verdrag, aant. 1.4.4: HR van 12 juli 2002, nr. 35 900 en 36 254, BNB 2002/399 en BNB 2002/400.

⁴⁸ Het Hof van Justitie heeft in de arresten in 1963 en 1964 (respectievelijk Van Gend en Loos en Costa/ENEL) de communautaire orde, nu de orde van de Unie, omschreven als een eigen rechtsorde, met een eigen rechtsstelsel. Het burgerschap van de Unie is in 1992 in het VEU opgenomen. HvJ EG 5 februari 1963, 26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (Van Gend & Loos); HvJ EG 15 juni 1964, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66 (Costa/ENEL). Zie ook <https://www.njb.nl/Uploads/2016/3/Scriptie-Staats-en-bestuursrecht-Ramses-de-Leeuw-333652-januari-2016.pdf>.

⁴⁹ Artikel 3 Verdrag betreffende de Europese Unie.

in het belang van de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten, dat voor de gehele opleiding een numerus fixus wordt toegepast. Daarom wordt in lijn met het doel van onderhavig wetsvoorstel om een evenwichtig internationaliseringsbeleid te voeren, expliciet in de wet de mogelijkheid geregeld dat niet alleen op een gehele opleiding, maar ook enkel op een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding een numerus fixus kan worden gevoerd.

De Minister verleent geen toestemming voor een numerus fixus voor een Nederlandstalig traject. Indien zich een reëel capaciteitsprobleem voordoet bij een Nederlandstalig traject, zal de ministeriële toestemming een numerus fixus voor de gehele opleiding inhouden. Het capaciteitsprobleem zal in dat geval binnen alle bestaande trajecten van de opleiding moeten worden opgelost. Ditzelfde geldt voor het geval waarin zich op een anderstalig traject binnen een anderstalige opleiding een capaciteitsprobleem voordoet.

De omstandigheid dat binnen eenzelfde opleiding wel een numerus fixus geldt voor het anderstalige traject en niet voor de Nederlandstalige equivalent, kan als het gaat om de toegankelijkheid van de opleiding leiden tot indirecte ongelijke behandeling tussen enerzijds Nederlandse studenten, die in de regel de Nederlandse taal beheersen en zonder meer het Nederlandstalige traject kunnen volgen en anderzijds buitenlandse studenten voor wie het feit dat het traject Nederlandstalig is, een belemmering kan vormen als zij de Nederlandse taal niet voldoende beheersen. Niet iedere ongelijke behandeling is echter verboden; een ongelijke behandeling wordt pas als verboden discriminatie beschouwd, als een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor de ongelijke behandeling ontbreekt. Artikel 26 IVBPR en artikel 14 EVRM zijn van toepassing op de numerus-fixus-maatregel.

Objectieve rechtvaardiging

Voor de maatregel waarmee het – naast de toestemming voor een numerus fixus op een volledige opleiding – mogelijk wordt gemaakt enkel een numerus fixus in te stellen op een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding, bestaat een redelijke en objectieve rechtvaardiging. De rechtvaardiging voor de keuze om het niet tevens mogelijk te maken dat enkel op een Nederlandstalig traject of enkel op een anderstalig traject binnen een anderstalige opleiding een numerus fixus wordt gevoerd indien enkel daar zich een capaciteitsprobleem voordoet, is erin gelegen dat de maatregel is gericht op het behoud van een adequaat onderwijsstelsel dat – ondanks zich voordoende capaciteitsproblemen – zoveel mogelijk de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandstalige studenten borgt. In dezen wordt prioriteit gegeven aan de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandstalige studenten, boven de toegankelijkheid voor anderstalige studenten. De Nederlandse overheid heeft het bieden van een toegankelijk onderwijsstelsel tot taak en deze taak ziet in de eerste plaats op Nederlandstalige studenten. Als EU-lidstaat is Nederland dan ook gerechtigd voorwaarden te stellen aan de onderwijsstaal.⁵⁰ Dit komt eveneens tot uitdrukking in het met dit wetsvoorstel bevestigde uitgangspunt dat het onderwijs in beginsel in het Nederlands wordt verzorgd (zie paragraaf 3.1 van deze toelichting).

⁵⁰ Dit valt af te leiden uit artikel 11, eerste lid, onder c, van EU-richtlijn 2016/801 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten staat het in dit verband toe dat een lidstaat ervoor kiest de officiële taal als onderwijsstaal te hanteren en aan derdelanders met betrekking tot de deelname aan het onderwijs de voorwaarde stelt dat derdelanders kennis hebben van de taal van het studieprogramma.

4.3 Instellingscollegegeld

Met betrekking tot het instellingscollegegeld wordt met onderhavig voorstel in de wet onderscheid gemaakt tussen enerzijds studenten die voldoen aan de wettelijke nationaliteitsvereisten om in Nederland voor studiefinanciering in aanmerking te komen (in de toelichting van onderhavig wetsvoorstel wordt deze groep aangehaald als «EER-studenten»),⁵¹ en anderzijds studenten die dat niet doen (in de toelichting van dit wetsvoorstel «niet-EER-studenten» genoemd). Deze wettelijke eisen zijn gekoppeld aan de nationaliteit van de student, aldus wordt met het beperken van het maximumtarief voor EER-studenten en het instellen van het nieuwe minimumtarief voor niet-EER-studenten onderscheid gemaakt naar nationaliteit. Zoals is beschreven in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting, geeft dit onderscheid uitdrukking aan een verschil van verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van EER-studenten enerzijds en niet-EER-studenten anderzijds als het gaat om het bieden van kwalitatief goed en toegankelijk hoger onderwijs.

Studenten die EU-onderdaan zijn hebben op grond van het discriminatieverbod naar nationaliteit met betrekking tot alle materie die binnen de werkingssfeer van het VWEU valt, een recht op gelijke behandeling. Dit betekent bijvoorbeeld dat EU-burgers aanspraak maken op de financiële steun die wordt verleend ter dekking van de inschrijvingskosten of andere kosten – met name school- en collegegelden – die voor de toegang tot het onderwijs worden verlangd. Hieruit volgt dat een maximumtarief voor het instellingscollegegeld niet enkel kan worden toegespitst op Nederlandse onderdanen. Bovendien is, gezien de Europese dimensie waarin het Nederlands ho is gepositioneerd en het belang dat wordt gehecht aan het versterken van de Europese hogeronderwijsruimte, een dergelijk onderscheid tussen Nederlandse studenten en andere EER-studenten niet wenselijk. Onderdanen van derde landen (landen van buiten de EU) zijn, voor zover zij niet rechtmatig ingezetene zijn van een EU-lidstaat, uitgezonderd van EU-regels betreffende het vrije verkeer van personen, producten en dienstverleners en vallen niet onder het discriminatieverbod, bedoeld in artikel 18 VWEU. Daar waar onderdanen van derde landen bepaalde rechten hebben met betrekking tot het recht op onderwijs in de vorm van overeenkomsten die die derde landen hebben gesloten met Nederland of de EU, voorzien de nationaliteitsvereisten van de WSF 2000 in hun gelijke behandeling in Nederland ten opzichte van Nederlandse en andere EER-studenten.

Zoals beschreven in paragraaf 4.1 is op grond van de Awgb onderscheid op grond van nationaliteit niet toegestaan, tenzij het onderscheid is neergelegd in een algemeen verbindend voorschrift. Het College voor de Rechten van de Mens (destijds nog de «Commissie gelijke behandeling» genaamd) oordeelde⁵² dat een door universiteiten gemaakt onderscheid tussen studenten van buiten de EU en EER enerzijds en van binnen de EU en EER anderzijds om een hoger instellingscollegegeld te vragen, een ongeoorloofd onderscheid naar nationaliteit is, nu een dergelijk onderscheid met het huidig wettelijk kader niet is gebaseerd op een algemeen verbindend voorschrift. Op zichzelf kunnen bijvoorbeeld extra kosten een rechtvaardiging voor een dergelijk onderscheid vormen, maar het onderscheid dient in een algemeen verbindend voorschrift te zijn neergelegd, zo oordeelde het college. Naar het oordeel van het College

⁵¹ Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 kunnen dit zowel studenten uit EER-landen als niet-EER-landen betreffen.

⁵² Zie CRM 11 januari 2007, oordeelnummer 2007-2 en CRM 24 mei 2006, oordeelnummer 2006-110.

voor de Rechten van de Mens is een interne regeling van een instelling voor ho dat niet. Met onderhavig wetsvoorstel wordt voorzien in een algemeen verbindend voorschrift op basis waarvan een instelling voor niet-EER-studenten kan afwijken van het vastgestelde maximumtarief en een ander, hoger instellingscollegegeld kan vaststellen.

Objectieve rechtvaardiging

Zoals is beschreven in paragraaf 1 van onderhavige toelichting, lijkt op sommige plekken de grens te zijn bereikt voor wat betreft de instroom van het aantal internationale studenten. De toenemende instroom van het aantal buitenlandse studenten kan zowel gevolgen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs als voor de toegankelijkheid ervan, wanneer de beschikbaarheid van voorzieningen en opleidingskansen onder druk komen te staan. Om de kwaliteit te kunnen borgen moet een instelling voldoende middelen hebben; om de toegankelijkheid te borgen moet er voldoende feitelijke capaciteit zijn.

Een belangrijk aspect dat meespeelt bij het in stand houden van de onderwijskwaliteit en een toegankelijk onderwijsstelsel is dat de overheid gelimiteerd is in de financiële middelen die hiervoor vanuit de Rijkskas kunnen worden ingezet. Buitenlandse studenten die in Nederland ho volgen leggen daarmee beslag op de collectieve middelen en de collectieve voorzieningen in ruime zin. Met het oog op de groeiende toestroom van studenten uit het buitenland⁵³ is het dan ook gerechtvaardigd dat de mate waarin buitenlandse studenten kunnen profiteren van de bekostiging die aan instellingen wordt verstrekt, wordt begrensd, omdat hun Nederlandse opleiding niet per definitie in dezelfde mate door de overheid kan worden gefinancierd als wel het geval is bij Nederlandse studenten. Dat het maximumtarief voor het instellingscollegegeld niet wordt ingevoerd voor niet-EER-studenten, en dat er voor niet-EER-studenten een hoger minimumtarief wordt ingevoerd dan voor EER-studenten, heeft tot gevolg dat instellingen kosten die zij maken om ook met de toenemende instroom van buitenlandse studenten te blijven voorzien in goed en toegankelijk onderwijs, deels kunnen compenseren met het collegegeld dat zij ontvangen van niet-EER-studenten.

Gezien het Verdrag van Bologna en de Europese context waarin de overheid haar publieke taak tot het bieden van kwalitatief goed en toegankelijk ho uitoefent, worden EER-studenten in de huidige wet gelijkgesteld met Nederlandse studenten als het gaat om het recht op het betalen van wettelijk collegegeld en het ontvangen van studiefinanciering.⁵⁴ Om die reden is ook de doelstelling om de onderwijskwaliteit en de toegankelijkheid van het ho in stand te houden, gericht op niet enkel Nederlandse studenten, maar op alle EER-studenten. Voor deze groep wordt dan ook het instellingscollegegeld gemaximeerd.

4.4 Eigen bijdragen

Middels het onderhavige wetsvoorstel wordt een grondslag in de wet opgenomen om bij ministeriële regeling te bepalen in welke gevallen aan de aspirant-student een eigen bijdrage gevraagd mag worden in verband met de inschrijving. Beoogd wordt om in deze ministeriële regeling

⁵³ De instroom in de hbo-bachelor is van 5.1% (2006) gestegen naar 5.9% (2017). De instroom in de wo-bachelor is van 5.0% (2006) gestegen naar 14.4% (2017); en in wo-master is het percentage van 13.4% (2006) gestegen naar 23% (2017).

⁵⁴ Op het terrein van studiefinanciering kan dit ook een gedeeltelijke gelijkstelling zijn, zie artikel 2.2, tweede lid, van de WSF 2000 (namelijk een tegemoetkoming in de kosten van de toegang tot het onderwijs).

mogelijk te maken dat het instellingsbestuur een gemaximeerde eigen bijdrage mag verlangen in de kosten voor diplomawaardering en de kosten voor het toetsen van het taalniveau van de student.

Uit het Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio volgt dat de instelling door middel van diplomawaardering mag onderzoeken of er een verschil bestaat tussen het niveau van een Nederlands diploma en een diploma uit een verdragsstaat. Ook biedt dit verdrag instellingen de ruimte om bij studenten met een diploma uit een verdragsstaat een proeve van voldoende kennis van de taal van het onderwijs af te nemen.

Nadat de beoogde ministeriële regeling is vastgesteld, kan het instellingsbestuur van elke student met een buitenlands diploma een eigen bijdrage verlangen voor diplomawaardering of voor het toetsen van het taalniveau. Daarmee is er geen sprake van direct onderscheid naar nationaliteit. In veel gevallen zal de student aan wie op grond van de voorgestelde maatregel een eigen bijdrage wordt gevraagd evenwel een student zijn die niet afkomstig is uit Nederland. Dat roept de vraag op of de voorgestelde maatregel een ongerechtvaardigd indirect onderscheid maakt naar nationaliteit. Daarvan is geen sprake. Studenten wiens diploma wordt gewaardeerd of die aan een taaltoets worden onderworpen kunnen in de praktijk zowel studenten met een Nederlandse als met een andere nationaliteit zijn. Dat onderhavig wetsvoorstel het onder bepaalde omstandigheden mogelijk maakt dat instelling de kosten die zij maken voor diplomawaardering of voor het afnemen van een taaltoets, berekenen aan de betreffende student in plaats van de kosten zelf te dekken, is gerechtvaardigd met het oog op de doelmatige besteding van de bekostiging. De maatregel zal bovendien niet tot onredelijke uitkomsten leiden, omdat voorgesteld artikel 7.50, tweede lid, instellingsbesturen verplicht voorzieningen te treffen voor de financiële ondersteuning van degenen voor wie de bijdrage een onoverkomelijke belemmering voor de inschrijving vormt. Die verplichting geldt, ongeacht de nationaliteit van de desbetreffende student.

5. Gevolgen voor Caribisch Nederland

De voorgestelde wetswijzigingen met betrekking tot het ho gelden onverkort voor Caribisch Nederland. In Caribisch Nederland is er een rpho, te weten Saba University School of Medicine. De voorgestelde wetswijzigingen over het instellen van een numerus fixus en over de hoogte van het instellingscollegegeld zijn voor deze rpho niet relevant omdat de betreffende bepalingen niet gelden voor niet-bekostigde instellingen.

De voorgestelde wijzigingen voor het mbo hebben geen betrekking op het mbo in Caribisch Nederland. Dat mbo kent volgens de voorwaarden van artikel 7.1.1 van de WEB BES al de mogelijkheid om een andere onderwijstaal dan het Nederlands te voeren.

6. Financiële gevolgen

Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (numerus fixus)

De Minister van OCW is voornemens externe deskundigen in te schakelen die adviseren over de ingediende aanvragen voor het vaststellen van een numerus fixus. Hier zijn financiële kosten aan verbonden van circa € 500.000,- op jaarbasis. Dit bedrag is bedoeld voor het secretariaat van de commissie (een secretaris, beleidsmedewerker en een jurist) en de

commissie. Het secretariaat draagt zorg voor het voorbereidend werk van de nog in te stellen commissie.

Instellingscollegegeld

De wijzigingen met betrekking tot het instellingscollegegeld hebben geen gevolgen voor de OCW-begroting. Instellingen die momenteel aan EER-studenten een instellingscollegegeld vragen dat hoger ligt dan het maximumtarief dat op grond van onderhavig voorstel bij of krachtens amvb zal worden vastgelegd, zullen minder inkomsten hebben. Deze instellingen zullen niet door de Minister van OCW worden gecompenseerd. Instellingen die momenteel aan niet-EER-studenten een instellingscollegegeld vragen dat lager ligt dan het minimumtarief dat op grond van onderhavig voorstel bij of krachtens amvb zal worden vastgelegd, zullen dit naar boven bij moeten stellen. Het verschil aan inkomsten van instellingen als gevolg hiervan, heeft eveneens geen gevolgen voor de rijksbegroting.

Taal en eigen bijdragen

Voor de maatregelen ten aanzien van taal en eigen bijdragen worden geen financiële gevolgen voor de rijksbegroting voorzien.

7. Gevolgen voor uitvoering, toezicht en handhaving

Op het onderhavige wetsvoorstel is door DUO een uitvoeringstoets verricht. Hierbij zijn ook de opvattingen van de inspectie, de Auditdienst Rijk en Studielink⁵⁵ betrokken. DUO concludeert dat het wetsvoorstel geen impact heeft op de processen en systemen van DUO, en daarmee uitvoerbaar is. Naar aanleiding van de uitvoeringstoets is een aantal passages in de memorie van toelichting aangepast.

De inspectie heeft opmerkingen ten aanzien van de nalevings- en uitvoeringsaspecten gemaakt. Als algemeen punt geeft de inspectie mee dat een overgangsregeling ontbreekt. Naar aanleiding hiervan is ten aanzien van de verschillende maatregelen in dit wetsvoorstel expliciet ingegaan op de overgangssituatie in paragraaf 11 van het algemeen deel van deze toelichting.

Ten aanzien van het doenvermogen van de studenten voor wie de maatregelen in dit wetsvoorstel gevolgen kunnen hebben, geldt dat het goed en tijdig informeren van studenten van belang is. Studenten die op het punt staan zich aan te melden voor een opleiding in het ho moeten in staat gesteld worden hun keuze af te stemmen op de vraag voor welke opleidingen mogelijk een numerus fixus geldt, welke eigen bijdragen mogelijk worden gevraagd en wat, in voorkomend geval, de hoogte is van het instellingscollegegeld dat aan hen zou worden berekend. Voor zowel aspirant-studenten in het mbo als het ho geldt tevens dat zij moeten kunnen beschikken over heldere en toegankelijke informatie over de taal waarin de opleidingen waarin zij geïnteresseerd zijn, worden verzorgd. Op deze manier kunnen studenten een passende keuze maken en eventuele voorbereidingen treffen op hun aanmelding bij een opleiding. De informatievoorziening aan aspirant-studenten loopt mee in de bestaande communicatie- en informatievoorzieningen. Voor het ho geldt dat de

⁵⁵ Via de website van Studielink, regelen studenten zelf hun aanmelding en (her)inschrijving bij een hogeschool of universiteit in Nederland. Studielink is van en voor het hoger onderwijs. Studielink is een product van Stichting Studielink, waarin hogescholen en universiteiten nauw samenwerken met het Ministerie van OCW, VH, VSNU en DUO: de Studielink-ketenpartners. Website: www.studielink.nl.

instelling ingevolge artikel 7.15 van de WHW verplicht is studenten en aspirant-studenten te voorzien van de benodigde informatie op basis waarvan zij in staat zijn opleidingsmogelijkheden te vergelijken en zich goed voor te bereiden op de gestelde eisen. Voor het mbo bevat artikel 6.1.3a, eerste lid, en in het bijzonder onderdeel d, van de WEB vergelijkbare eisen voor de mbo-instelling om de aankomende student mbo een goede keuze te kunnen laten maken. Daarnaast dient op grond van artikel 7.4.8, tweede lid, van de WEB ook de OER de aankomende student duidelijk te informeren over het onderwijsprogramma, waaronder de voertaal binnen een opleiding.

7.1 Taal

Studielink heeft in de uitvoeringstoets vraagtekens gezet bij de uitvoerbaarheid van het instemmingsrecht van de opleidingscommissie op het taalbeleid. Studielink gaat er in de uitvoeringstoets vanuit dat het instemmingsrecht geldt per onderdeel van een opleiding. Dat is niet het geval. Dit recht omvat instemming op opleidingsniveau; een opleidingscommissie hoeft niet op elk onderdeel van de opleiding separaat instemming te geven. Ook dienen wijzigingen in de OER ten aanzien van taal – net als wijzigingen van andere beleidsdocumenten – te worden voorgelegd aan de opleidingscommissie.

In de uitvoeringstoets geeft de inspectie aan dat er verschillende beelden zijn over wat het doel van de wijziging van artikel 7.2 van de WHW is en wat het effect zal zijn. Zoals eerder is aangegeven in deze memorie van toelichting verandert het doel van dit artikel niet. Het uitgangspunt blijft dat onderwijs wordt gegeven, en de examens worden afgenomen, in het Nederlands. Dat neemt niet weg dat er goede redenen kunnen zijn om voor een andere taal te kiezen.

Volgens de inspectie is de beoordeling of het verzorgen van onderwijs in een andere taal daadwerkelijk in het belang is van het verwerven van kennis, inzicht en vaardigheden een inhoudelijke beoordeling, die in het ho thuishoort in het accreditatieproces. De beoordeling van de onderwijskwaliteit en de kwaliteitszorg van opleidingen en instellingen behoren tot de taak van de NVAO. Naar aanleiding hiervan is bezien hoe de rollen van de inspectie en de NVAO ingevuld dienen te worden als het gaat om de toets van de inhoudelijke gronden op basis waarvan een instelling tot anderstalig onderwijs over wil gaan. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 3.1.

Het oordeel of een wettelijke bepaling wordt nageleefd is aan de inspectie. Dat oordeel ziet onder meer op naleving van de verplichting van het instellingsbestuur om in het beleid te beschrijven op welke wijze zij zich inspant om de kwaliteit van het onderwijs aan de opleiding en de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten te waarborgen. Het toezicht ziet daarmee voortaan op de vraag of de keuze voor anderstaligheid is gemaakt volgens beleid dat is vastgesteld en dat voldoet aan de wettelijke verplichtingen. Ook ziet het toezicht op de vraag of de opleidingscommissie is betrokken. Daarbij blijven toezicht en handhaving verlopen volgens de huidige systematiek. Met deze wetswijziging is geen andere rolinvulling voorzien voor de inspectie, die in het hoger onderwijs op basis van signalen toezicht houdt op de naleving door instellingen van de wettelijke voorschriften. Daarnaast bevordert de inspectie de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het stelsel van hoger onderwijs, met inbegrip van het stelsel van de accreditatie, bedoeld in hoofdstuk 5 van de WHW. Op het moment dat een bekostigde instelling een wettelijke bepaling niet naleeft, kan de inspectie (namens de Minister) een bekostigings sanctie opleggen (artikel 15.1 van de WHW) of

kan de Minister de rechten ontnemen (artikel 6.5 van de WHW). Bij niet-bekostigde instellingen kan de Minister de rechten ontnemen (artikel 6.10 van de WHW).

Doordat de inspectie toezicht houdt op de naleving van de bij of krachtens de WHW gegeven voorschriften, en de NVAO vooraf toetst of de keuze voor een andere taal voldoet aan de norm in artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, wordt voorzien in een effectief en sluitend systeem voor uitvoering, naleving en handhaving. Met de wetswijziging worden voor de inspectie handvatten gecreëerd ten behoeve van het toezicht. In het wetsvoorstel worden duidelijke voorschriften vastgesteld over wanneer een instelling taalbeleid dient op te stellen, door expliciet in de wet vast te leggen wanneer sprake is van een anderstalig deel van een opleiding van een dusdanige omvang, dat de instelling zich op grond van artikel 7.2 over het anderstalige deel moet verantwoorden. Ook wordt helder vastgelegd waaruit het taalbeleid in ieder geval dient te bestaan. Als het gaat om de toetsing van de inhoudelijke gronden waarop overgegaan wordt op een andere taal dan het Nederlands, kan de inspectie uitgaan van het oordeel van de NVAO en hoeft daarover niet een eigenstandige inhoudelijke beoordeling door de inspectie plaats te vinden.

Volgens de inspectie wordt het met dit wetsvoorstel mogelijk om beter inzicht te verkrijgen in de gemaakte taalkeuzes en de onderbouwing daarvan. Wel geeft zij aan dat de wet daarmee niet noodzakelijkerwijs beter handhaafbaar wordt. Volgens de inspectie zit in de zinsnede «meer van belang» een ruime mate van beoordelingsvrijheid. Er is voor gekozen bij of krachtens amvb nader voor te schrijven in welke gevallen sprake is van een in artikel 7.2 bedoelde specifieke aard, inrichting of kwaliteit van het onderwijs, die maakt dat een andere taal meer van belang is voor de student. Wel wordt bewust gekozen voor een zekere mate van beoordelingsvrijheid, omdat het van het concrete geval afhangt of een andere taal een meerwaarde heeft en niet alle situaties te voorzien zijn. Het is daarom ondoenlijk om op voorhand om alle situaties gedetailleerd te regelen. De beoordeling van de taalkeuze door de NVAO enerzijds en de toezichtrol van de inspectie als het gaat om de naleving van artikel 7.2 WHW anderzijds bestaan naast elkaar. Op deze manier komt tot uitdrukking dat de taal van het onderwijs en de examens doorlopend een onderwerp van aandacht behoort te zijn.

De uitvoering met betrekking tot de aanpassingen die zien op het door ho-instellingen bevorderen van de uitdrucksvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten, wordt gezien bij de uitwerking van de amvb bedoeld in het voorgestelde zesde lid van artikel 1.3 van de WHW.

7.2 Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (numerus fixus)

Instellingen melden momenteel aan DUO welke opleidingen voor het opvolgend studiejaar een numerus fixus instellen. Met de invoering van het toestemmingsvereiste voor het voeren van een numerus fixus blijft de taak van DUO tot het registreren van numerusfixusopleidingen ongewijzigd. De Minister geeft, na een positief besluit op de toestemmingsaanvraag, aan DUO door dat een opleiding een numerus fixus kent, zodat DUO deze gegevens kan meenemen in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO). Deze werkwijze geldt ook voor numerus fixi op anderstalige trajecten binnen een Nederlandstalige opleiding. De inspectie ziet toe op de naleving van wettelijke voorschriften die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd, waaronder de inspanningsverplichting van de instelling tot het voorzien in voldoende onderwijscapaciteit. Het wetsvoorstel zoals dit aan de inspectie werd

aangeboden voor de uitvoeringstoets, bevatte een mogelijkheid voor de Minister van OCW om de toestemming voor een numerus fixus in te trekken wanneer een instellingsbestuur de aan haar opgelegde toestemmingsvoorschriften niet zou naleven. De inspectie heeft hierover in de uitvoeringstoets aangegeven dat toezicht houden op die bepaling grote gevolgen zou kunnen hebben voor de capaciteit van de inspectie. Naar aanleiding van de opmerking van de inspectie is de intrekkingsmogelijkheid specifiek geformuleerd; het voorgestelde artikel 7.53a, zesde lid, is zodanig gewijzigd dat op grond daarvan de toestemming kan worden ingetrokken, indien niet langer sprake is van een capaciteitsgebrek bij de opleiding of het anderstalige traject waarvoor de toestemming geldt. In die zin is de intrekkingsmogelijkheid verengd. In de intrekkingsmogelijkheid is niet voorzien met het doel om structureel de capaciteit van een instelling te controleren. Wel is het van belang dat er een mogelijkheid tot intrekken is indien uit een signaal zou blijken dat een instellingsbestuur een numerus fixus voert terwijl dit met het oog op de capaciteit niet langer nodig blijkt te zijn. Aldus geldt dat de inspectie in dit verband toezicht houdt op basis van signalen.

Voor wat betreft het toezicht op en handhaving van de inspanningsverplichting tot samenwerken met andere instellingen en werkgevers om een bestaand of dreigend capaciteitsprobleem op te lossen (voorgesteld artikel 7.53), geldt het volgende.

In de ministeriële regeling die zal worden vastgesteld op grond van voorgesteld artikel 7.53b, eerste lid, zal worden opgenomen dat de instelling bij de aanvraag motiveert waarom het capaciteitsprobleem niet op korte termijn is op te lossen, en beschrijft welke inspanningen zij heeft gepleegd om het (dreigend) capaciteitsprobleem op andere manieren op te lossen. De nog op te richten commissie die de Minister zal adviseren over de beoordeling van aanvragen voor een capaciteitsbeperking, kijkt hiernaar. Als naar aanleiding hiervan de commissie van oordeel is dat de instelling evident onvoldoende uitvoering geeft aan de inspanningsverplichting, zal de commissie dit onderbouwd aan de Minister meegeven en als signaal doorgeven aan de inspectie. Bovendien kan de inspectie in een themaonderzoek aandacht besteden aan de uitvoering van de inspanningsverplichting door ho-instellingen. Dit kan resulteren in signaalgestuurd toezicht. Twee jaar na inwerkingtreding van de wet wordt de naleving van de inspanningsverplichting onderzocht om te bezien hoe instellingen hier uitwerking aan hebben aangegeven en of nadere concretisering van de inspanningsverplichting wenselijk en noodzakelijk is.

Studielink laat weten dat enkele maatregelen die in dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd grote gevolgen hebben voor de uitvoering. Zo zal het systeem moeten worden aangepast om het mogelijk te maken om op een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding een numerus fixus in te stellen. Daarbij bestaan er twijfels over de haalbaarheid, gezien de beoogde inwerkingtreding van de desbetreffende maatregelen in het voorjaar van 2020. Studielink geeft aan dat de systeemwijziging alleen tot stand kan komen, als alle partijen in de keten (VNSU, Vereniging Hogescholen) bereid zijn zich hiervoor in te zetten. Naar aanleiding van deze signalen heeft overleg plaatsgevonden met Studielink, de Vereniging Hogescholen en de VSNU. De genoemde partijen hebben aangegeven dat de wijzigingen technisch uitvoerbaar zijn. Tijdige voorbereiding op de wijzigingen is evenwel afhankelijkheid van tijdige duidelijkheid over het behalen van het beoogde moment voor inwerkingtreding van de maatregelen. De maatregel die het mogelijk maakt om meer plaatsingsbewijzen uit te schrijven dan er beschikbare plaatsen zijn, zal naar verwachting van Studielink eveneens tot een

wijziging van het systeem leiden. Deze wijzigingen acht Studielink uitvoerbaar.

Tot slot heeft de inspectie de zorg geuit dat door het instellen van een numerus fixus op een anderstalig traject, mogelijk kwaliteitsverschil optreedt tussen het anderstalige traject en een Nederlandstalige equivalent van dat traject, doordat op het anderstalige traject waarvoor een fixus is ingesteld wel geselecteerd wordt door middel van kwalitatieve selectiecriteria en op de Nederlandstalige equivalent niet. De regering deelt deze zorg over het optreden van kwaliteitsverschil niet. Aangezien een numerus fixus nadrukkelijk is bedoeld als een tijdelijk instrument om een capaciteitsprobleem te ondervangen, zou een dergelijk effect zich niet moeten voordoen. Uiteindelijk is het is aan de instelling om ervoor te zorgen dat de opleiding in zijn geheel op niveau is. Mocht dit niet geval zijn, dan komt dit bij de (her)accreditatie van de opleiding of, in geval van signalen mogelijk eerder, aan de orde.

7.3 Instellingscollegegeld

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de uitvoering. In de huidige situatie krijgen instellingen van DUO voor elke student die zich inschrijft informatie over het type collegegeld dat een student betaalt: wettelijk collegegeld, instellingscollegegeld of verlaagd wettelijk collegegeld. Op basis van deze indicaties berekenen instellingen zelf het collegegeld voor hun studenten. De invoering van het maximumtarief voor EER-studenten en het nieuwe minimumtarief voor niet-EER-studenten leidt er niet toe dat DUO een uitsplitsing maakt naar studenten al naar gelang welk minimum- en/of maximumtarief op hen van toepassing is. Indien de indicatie «instellingscollegegeld» betreft, dan is het aan de instelling om vast te stellen of het om een EER-student gaat of een niet-EER-student en welk bekostigingsniveau van toepassing is om te bezien of de student in de categorie laag, hoog of top valt.

De wettelijke maximumtarieven voor EER-studenten en de minimumtarieven voor niet-EER-studenten voor het instellingscollegegeld zijn onderwerp van de reguliere toezichtstaak van de inspectie, die op basis van signalen toeziet op de naleving door instellingen van de wettelijke voorschriften – de zogeheten «brandweerfunctie». Er wordt vanuit gegaan dat instellingen de maximumtarieven die bij of krachtens amvb worden vastgesteld, niet overschrijden en de minimumtarieven niet ondermijnen.

Studielink heeft de vraag gesteld of een instelling verplicht is bij het vaststellen van de tarieven van het instellingscollegegeld, hierin te differentiëren op basis van het bekostigingsniveau waarin een opleiding is ingedeeld (midden, hoog of top) of dat zij ook voor alle opleidingen hetzelfde tarief kan vaststellen, ongeacht het bekostigingsniveau. Het is toegestaan om eenzelfde tarief voor opleidingen uit verschillende bekostigingsniveaus vast te stellen, zo lang de instelling het laagste maximumtarief hanteert dat van toepassing is met het oog op de opleidingen die zij aanbiedt. Biedt een instelling opleidingen aan in alle drie de bekostigingsniveaus maar wil zij één tarief hanteren, dan moet dit tarief dus liggen onder het voor het laagste bekostigingsniveau geldende maximumtarief. Voor het minimumtarief voor niet-EER-studenten geldt het omgekeerde. Het is toegestaan om eenzelfde instellingstarief voor opleidingen uit verschillende bekostigingsniveaus vast te stellen, zo lang de instelling het hoogste minimumtarief hanteert dat van toepassing is met het oog op de opleidingen die zij aanbiedt.

7.4 Eigen bijdragen

In de uitvoeringstoets voor de onderwijsketen ho is gekeken naar de impact, haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgestelde eigen bijdrage voor diplomawaardering en taaltoetsen. De twee maatregelen zijn haalbaar en de impact voor instellingen is klein. Voor Studielink hebben de twee maatregelen geen impact.

8. Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) heeft het wetsvoorstel beoordeeld op de gevolgen voor regeldruk. Het ATR adviseert om in het wetsvoorstel de uitwerking van het toestemmingsvereiste voor een numerus fixus nader te motiveren. Daarnaast adviseert het ATR om concreet te maken welke maatregelen onder de voorgenomen evaluatie vallen. Verder geeft ze aan dat de regeldruk in beeld gebracht moet worden bij de maatregel inzake de mogelijkheid die instellingen krijgen om een eigen bijdrage te vragen aan studenten met een buitenlands diploma voor diplomawaardering. Tenslotte vraagt het ATR om de eventueel verwachte vermindering van de regeldruk in beeld te brengen als gevolg van de maatregel die het instellingen toestaat meer plaatsingsbewijzen uit te schrijven dan de capaciteit toestaat. Deze adviespunten hebben op een aantal punten geleid tot wijziging van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Hieronder worden de administratieve lasten per maatregel behandeld.

8.1. Taal

8.1.1 Uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands

De voorgestelde wijziging van artikel 1.3 van de WHW kan tot extra lasten leiden voor de instellingen, in het bijzonder als gevolg van de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde grondslag om bij amvb nadere invulling te kunnen geven aan de verplichting de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten te bevorderen. Deze lasten zullen pas concrete vorm krijgen bij de concretisering bij amvb. Derhalve zal op het moment dat de norm geconcretiseerd wordt bij amvb, de regeldruk in het kader hiervan worden berekend.

8.1.2 Taal waarin het onderwijs wordt verzorgd en de examens worden afgenomen

De lasten die de voorgestelde wijzigingen met zich meebrengen, zijn gering. Op basis van de huidige wet- en regelgeving gelden er al verplichtingen voor instellingen. Zo moet een instelling al een document (gedragscode) hebben waarin wordt ingegaan op de inhoudelijke gronden waarop kan worden overgegaan tot een andere taal. De verplichting tot het maken van een gedragscode vervalt weliswaar, maar biedt wel een vertrekpunt om naast de inhoudelijke gronden ook op eenzelfde wijze de procedure vast te leggen waarmee tot taalkeuzes kan worden gekomen. Daarnaast zal de instelling de wijze moeten aangeven waarop zij zich inspant om de kwaliteit van het onderwijs aan de opleiding en de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten te waarborgen. Voor sommige instellingen zal het opstellen van taalbeleid in geval van anderstalig onderwijs niet nieuw zijn. Het ligt voor de hand dat de wetswijziging instellingen aanleiding geeft nader te bezien op welke manier invulling moet worden gegeven aan kwalitatief goed taalbeleid.

Met de maatregelen wordt naar schatting een lastenvermeerdering verwacht van circa € 135.000,- voor het eerste jaar voor de instellingen. Deze lasten zien op:

- kennisneming van de verplichting voor alle bekostigde en niet-bekostigde instellingen;
- gegevens verkrijgen en verwerken t.a.v. aantal anderstalige opleidingen voor alle bekostigde en niet-bekostigde instellingen;
- interne vergaderingen voor alle instellingen met anderstalig onderwijs (om te bespreken hoe beleid er uit gaat zien); en
- beleid nader opstellen voor alle instellingen met anderstalig onderwijs.

Met het wetsvoorstel wordt geregeld dat een (deel van een) opleiding alleen in een andere taal dan het Nederlands mag worden verzorgd als de NVAO daartoe instemming verleent. Het is mogelijk dat hiermee de regeldruk voor ho-instellingen toeneemt. Door de procedure zoveel mogelijk in te bedden in het reeds bestaande accreditatieproces worden de administratieve lasten zo veel mogelijk beperkt. Nu de verdere uitwerking bij amvb geschiedt, zal de regeldruk in het kader daarvan concreet worden berekend.

8.1.3 Omkeerregeling mbo

Nu de uitwerking van de omkeerregeling bij amvb plaatsvindt, zal de regeldruk in het kader daarvan worden berekend.

8.2 Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (numerus fixus)

Het toestemmingsvereiste leidt tot een verhoging van de administratieve lasten van de instelling. De instelling dient voor het vaststellen van de numerus fixus namelijk expliciet toestemming te verkrijgen van de Minister van OCW. Daartoe dient zij een aanvraag in bij de Minister. Daarnaast heeft de instelling een inspanningsverplichting. Dat betekent dat zij blijvend in gesprek is met het werkveld en andere instellingen om te bezien of het mogelijk is om het capaciteitsprobleem op te lossen.

Met de genoemde maatregelen wordt een vermeerdering van de administratieve lasten verwacht voor instellingen. Dit bedrag is als volgt opgebouwd: administratieve kosten (circa € 117.300,-) en nalevingskosten (circa € 176.000,-).

De ruimte die instellingen met dit wetsvoorstel krijgen om meer plaatsingsbewijzen uit te schrijven, zal tot een vermindering van de administratieve lasten leiden. Gebruikelijk is dat instellingen aspirant-studenten benaderen met de vraag of zij zich willen uitschrijven als ze niet voldoen aan de vooropleidingseisen. Met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn deze inspanningen niet meer nodig. De instelling heeft dan namelijk al ingecalculerd dat een aantal aspirant-studenten niet voldoet aan de vooropleidingseisen.

De introductie van een numerus fixus op enkel een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding leidt tot aanpassingen in Studielink. In Studielink wordt de mogelijkheid opgenomen om een onderscheid te maken tussen een fixus op opleidings- en trajectniveau. Studielink reikt de rangnummers aan studenten uit. Dit vergt, evenals het uitschrijven van meer plaatsingsbewijzen, aanpassing van het huidige systeem.

De registratie van numerus fixi op anderstalige trajecten zal een aanpassing in het systeem vragen. Dit brengt uitvoeringskosten met zich mee. Het Ministerie van OCW zal jaarlijks enkele tientallen besluiten moeten voorbereiden. De Minister van OCW kan externe deskundigen inschakelen die adviseren over de ingediende aanvragen voor het vaststellen van een numerus fixus.

8.3 Instellingscollegegeld

Het ATR kan zich vinden in nut en noodzaak van hetgeen wordt voorgesteld ten aanzien van de maximering van de hoogte van het instellingscollegegeld dat instellingen kunnen berekenen aan EER-studenten.

Het minimumtarief voor niet-EER-studenten noch de wijziging met betrekking tot het maximumtarief voor EER-studenten leidt tot extra lasten voor de onderwijsinstellingen.

8.4 Eigen bijdragen

Als gevolg van de nog op te stellen ministeriële regeling, gaan studenten met een buitenlands diploma bij de inschrijving in bepaalde gevallen een bijdrage betalen voor diplomawaardering en voor het vaststellen van het taalniveau. Om de toegankelijkheid te borgen is in de wet geregeld dat het instellingsbestuur een voorziening treft ter financiële ondersteuning van degenen voor wie de bijdragen een onoverkomelijke belemmering vormt voor de inschrijving.

De instelling kan ervoor kiezen om de eigen bijdragen te gaan heffen. Het heffen van deze bijdrage is derhalve geen wettelijke verplichting die verplichte lasten voor de instelling met zich meebrengt.

Het ATR heeft gevraagd of de regeldruk die de mogelijkheid tot het vragen van eigen bijdragen met zich meebrengt in kaart kunnen worden gebracht. Deze gevolgen voor de regeldruk zullen in beeld worden gebracht bij de uitwerking van de ministeriële regeling waarin de mogelijkheid tot het vragen van eigen bijdragen geregeld wordt.

9. Advies en consultatie

Met verschillende partijen, waaronder de koepels, studentenbonden en instellingen, is overleg gevoerd over de maatregelen in onderhavig wetsvoorstel. Daarnaast heeft een conceptversie van dit wetsvoorstel in de periode van 19 december 2018 tot en met 28 januari 2019 opengestaan voor openbare internetconsultatie. Op de internetconsultatie zijn in totaal 50 reacties binnengekomen, waarvan 35 openbare reacties. Deze reacties hebben op een aantal punten geleid tot wijziging van de wetsartikelen en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. In deze paragraaf worden de reacties op de internetconsultatie per maatregel behandeld.

9.1 Taal

Over de voorgestelde wijzigingen op het gebied van het taalbeleid van instellingen zijn veel reacties binnengekomen, die zich concentreren op de wijzigingen voor het ho. Deze paragraaf ziet om die reden ook enkel op het ho, op een kleine uitzondering na betreffende de omkeerregeling mbo. Tevens is een aantal concrete suggesties gedaan ten behoeve van de wettekst. Op grond van de reacties is daar waar opportuun de wettekst en de toelichting aangepast.

Uit de vele reacties blijkt dat het onderwerp leeft onder instellingen, organisaties en burgers. Enerzijds blijkt uit meerdere reacties een vrees dat het wetsvoorstel onvoldoende oog heeft voor het belang van de Nederlandse taal als academische taal. Respondenten benadrukken het belang van een goede uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands, en het aan studenten bijbrengen van academisch Nederlands. Ook wordt gevreesd dat het wetsvoorstel een negatief effect heeft op de toegankelijkheid van het onderwijs voor de Nederlandse student, omdat men de

indruk heeft dat met de wijzigingen meer mogelijkheid wordt gecreëerd om anderstalig onderwijs te verzorgen. Daar tegenover bestaat onder respondenten een zorg dat met het wetsvoorstel te veel wordt ingegrepen in het eigenaarschap van de instelling en dat de mogelijkheid tot anderstalig onderwijs teveel wordt geclausuleerd.

Belang van het Nederlands

Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, is en blijft het van belang dat in het onderwijs voldoende aandacht is voor het Nederlands als voertaal in de samenleving. Het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands behoort tot een van de doelstellingen van ho-instellingen. Naar aanleiding van de reacties uit de internetconsultatie, de maatschappelijke roep om meer aandacht voor het Nederlands, en de uitkomsten van het IBO is het wetsvoorstel zodanig aangepast dat de verplichting in artikel 1.3 van de WHW aan ho-instellingen met betrekking tot het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands, wordt verbreed. Met het aanpassen van artikel 1.3 zet de regering in op het verplicht bevorderen van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid bij alle studenten – zowel Nederlandstalige als niet-Nederlandstalige studenten. Ook wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij amvb nader invulling te geven aan de verplichting van de instellingen tot het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid van Nederlandstalige studenten.

Belangrijk om te noemen is tevens dat het uitgangspunt dat het onderwijs wordt verzorgd en de examens worden afgelegd in het Nederlands, blijft gehandhaafd. Dat is reeds het uitgangspunt in de huidige wet, en dat blijft zo met onderhavig wetsvoorstel. Met het wetsvoorstel blijft het mogelijk om onder voorwaarden af te wijken van de hoofdregel dat onderwijs in het Nederlands wordt verzorgd. Daarnaast blijft het mogelijk om voor een meertalige benadering te kiezen, namelijk het verzorgen van een deel van de opleiding in een andere taal dan het Nederlands. Binnen het onderwijs kunnen er goede redenen zijn om te kiezen voor een andere taal voor (een deel van) een opleiding. Belangrijk is dat de instelling beleid formuleert over de gronden waarop de keuze voor een andere taal kan worden gemaakt. Het is van belang dat een keuze voor een andere taal weloverwogen en op transparante wijze wordt gemaakt, waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van de student. Het doel van het wetsvoorstel is daarmee tevens ervoor te zorgen dat er ruimte bestaat voor maatwerk. De wet waarborgt dat de instelling alleen kan kiezen voor anderstalig onderwijs wanneer dit meer in het belang is van de student dan het voeren van het Nederlands. De keuze voor de taal van een opleiding betreft geen eenmalige keuze, maar is onderdeel van een continu proces. De voorgestelde wijzigingen in artikel 7.2 van de WHW vereisen dat instellingen die de keuze maken voor anderstalig onderwijs, nadat deze keuze is gemaakt, zich blijven inspannen om de toegankelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Daarbij ligt het in de rede dat instellingen in het licht van die kwaliteit en toegankelijkheid blijven bezien of het voeren van een andere taal nog steeds een passende keuze is.

Het aantonen van «meerwaarde»

In het licht van bovenstaande geeft een aantal respondenten aan het te betreuren dat met de voorgestelde wijziging niet langer voorgeschreven is dat de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de herkomst van de studenten tot anderstaligheid noodzaak («noodzaak»), maar dat anderstaligheid wordt toegestaan indien die anderstaligheid gelet op de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs, meer dan het voeren van het Nederlands, in het belang

is van door de student te verwerven kennis, inzicht of vaardigheden («meerwaarde»). De zorg bestaat bij deze respondenten dat met de voorgestelde wijzigingen te veel ruimte wordt geboden voor andersstaligheid. Het vervangen van het noodzaakvereiste door het meerwaardevereiste heeft als doel maatwerk mogelijk te maken. Het noodzaakvereiste biedt onvoldoende aanknopingspunten om per opleiding te kunnen bezien of de keuze voor anderstaligheid passend is en bevorderlijk voor de onderwijskwaliteit. Ook daar waar strikt genomen geen noodzaak tot anderstaligheid bestaat, omdat de opleiding ook in het Nederlands kwalitatief nog steeds aan de maat zou zijn, kan het namelijk voordelen bieden voor de studenten om de opleiding in een andere taal te verzorgen. Zo is in sommige gevallen de arbeidsmarkt zo internationaal, dat de keuze voor bijvoorbeeld het Engels of een andere taal logischer is dan het verzorgen van het onderwijs in het Nederlands. Dit kan betekenen dat de opleiding ervoor kiest een deel van de opleiding in het Nederlands te blijven aanbieden, en een deel in het Engels. Op deze manier is er ruimte voor maatwerk en voor meertaligheid.

Een zorg van een aantal respondenten is dat onvoldoende duidelijk is in welke gevallen mag worden verondersteld dat sprake is van de hierboven beschreven meerwaarde, en hoe deze meerwaarde moet worden aangetoond. Hoe de meerwaarde per geval wordt aangetoond, is aan de instelling. Wel is in het wetsvoorstel opgenomen dat bij of krachtens amvb nader kan worden voorgeschreven in welke gevallen sprake is van meerwaarde. Ook regelt het wetsvoorstel een specifieke opdracht aan de instelling om beleid te formuleren waarin wordt aangegeven op welke gronden de instelling overgaat op anderstalig onderwijs en dit beleid per opleiding toe te passen. Ter verduidelijking is de algemene toelichting aangepast.

Met de wijziging van artikel 7.2 is de uitzonderingsgrond op de hoofdregel «Nederlands, tenzij» die ziet op de herkomst van de studenten, niet langer onderdeel van het artikel. Verschillende respondenten, waaronder de LSVb en de VSNU, stellen hierbij vraagtekens omdat juist de herkomst van studenten in de praktijk een grote rol speelt. De nieuwe wettekst verbiedt instellingen niet om de herkomst van de studenten aan een opleiding als omstandigheid mee te wegen bij de afweging of het voeren van een andere taal, gelet op de specifieke aard, de inrichting, of de kwaliteit van het onderwijs, meer dan het voeren van het Nederlands van belang is voor de student in het kader van het opdoen van diens kennis, inzicht of vaardigheden (voorgesteld artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c). Het is echter niet de bedoeling dat het aantrekken van meer (internationale) studenten een zelfstandig doel is van het voeren van een andere taal. De herkomst van de studenten is daarom met de wetswijziging geen uitzonderingsgrond meer waarop van de hoofdregel kan worden afgeweken.

Deel van een opleiding

Uit de internetconsultatie volgt dat bij respondenten onduidelijkheid bestaat over wat wordt bedoeld met «een deel van de opleiding» in de wettekst van artikel 7.2 van de WHW. Men vraagt van welke omvang het anderstalige deel van de opleiding moet zijn, alvorens de verplichting om beleid vast te stellen als bedoeld in het voorgestelde derde lid, van toepassing is. De koepelorganisaties en verschillende ho-instellingen vrezen een toename van de regeldruk wanneer over een te kleine eenheid, bijvoorbeeld een enkel vak dat in een andere taal wordt verzorgd, verantwoording dient plaats te vinden.

Met het oog op het tegengaan van de regeldruk is het niet de bedoeling van het wetsvoorstel dat beleid dient te worden vastgesteld wanneer een opleiding slechts een enkel anderstalig vak kent. Naar aanleiding van de reacties is het wetsvoorstel op dit punt aangepast. In het voorgestelde artikel 7.2, derde lid, wordt geregeld in welke gevallen de instelling die een deel van een opleiding in een andere taal wil verzorgen, beleid dient vast te stellen. Met de invulling van de zinsnede «deel van een opleiding» wordt rekening gehouden met de regeldruk van instellingen, maar wordt tegelijkertijd recht gedaan aan het belang dat instellingen op weloverwogen en transparante wijze tot een keuze voor anderstaligheid komen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Beheersing andere taal door studenten en docenten

Verschillende respondenten hebben aangegeven dat de taalbeheersing en uitdrukkingsvaardigheid in een andere dan de eigen taal, bij zowel studenten als docenten onvoldoende aanwezig is om volwaardig te kunnen doceren in, respectievelijk deel te kunnen nemen aan onderwijs, in die andere taal. Instellingen die anderstalig onderwijs verzorgen, hebben een inspanningsverplichting om de kwaliteit van de opleiding en – in geval van bekostigde instellingen – de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten te waarborgen. Zoals is opgenomen in de artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 7.2, derde lid, kan een instelling invulling geven aan haar inspanningsverplichting door zich ervan te blijven vergewissen dat de taalbeheersing van de docenten met betrekking tot de onderwijstaal op peil is, en door hierin te investeren. Ook kan een instelling faciliteiten bieden aan studenten om hun taalbeheersing van de andere taal te ontwikkelen. Dat instellingen belang hechten aan de taalbeheersing van docenten komt tot uiting in het feit dat universiteiten en hogescholen hierover reeds afspraken hebben gemaakt.⁵⁶

Niet-bekostigd onderwijs

De NRTO geeft aan dat rpho's niet verplicht kunnen worden zich ertoe in te spannen in geval van anderstalig onderwijs de toegankelijkheid van dat onderwijs voor Nederlandstalige studenten te waarborgen, nu het voorzien in toegankelijk onderwijs geen wettelijke taak is van rpho's. De NRTO is derhalve van mening dat rpho's uitgezonderd dienen te worden van voorgesteld artikel 7.2 van de WHW, voor zover het het vaststellen van beleid en de inspanningsverplichting met betrekking tot de toegankelijkheid voor Nederlandstalige studenten betreft. Hierop is het wetsartikel en de toelichting aangepast.

De NRTO geeft verder aan dat rpho's uitgezonderd zouden moeten worden van het artikellid dat regelt dat bij of krachtens amvb kan worden voorgeschreven op welke onderwerpen het beleid in ieder geval betrekking heeft. Voor geaccrediteerd onderwijs dat wordt gegeven door rpho's gelden kwaliteitseisen. Omdat het genoemde lid ook betrekking heeft op de plicht om beleid vast te stellen over de wijze waarop de instelling zich inspannt om de kwaliteit van het onderwijs van de opleiding te waarborgen, blijft het artikellid op dat punt relevant voor rpho's. Daarom is het wetsvoorstel op dat punt niet aangepast.

⁵⁶ Kamerstukken II 2017/18, 31 524, nr. 357.

Buitenlandse instellingen in Nederland

Een aantal respondenten vraagt zich af welke betekenis het voorgestelde wetsartikel heeft voor buitenlandse instellingen die gevestigd zijn in Nederland. In het licht van de vrijheid van het onderwijs, staat het een buitenlandse onderwijsinstelling vrij om een nevenvestiging te openen in Nederland. Wanneer deze instellingen een graad willen verlenen op grond van de WHW, dan zijn zij gehouden aan de WHW en de onderliggende regelgeving. Dit betekent dat zij een rechtspersoon voor hoger onderwijs moeten worden, in welk geval artikel 7.2 van de WHW ook op hen van toepassing is en voor deze buitenlandse instelling dezelfde eisen gelden ten aanzien van het aanbieden van anderstalig onderwijs als voor Nederlandse instellingen.

Medezeggenschap

Uit de internetconsultatie blijkt dat een aantal vragen bestaat rondom de medezeggenschap in het kader van taalbeleid op de instelling. In het wetsvoorstel wordt expliciet geregeld dat in de OER moet worden opgenomen in welke taal het onderwijs en de examens worden verzorgd. De opleidingscommissie heeft instemmingsrecht op de OER ten aanzien van de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd en de examens worden afgenomen. In paragraaf 3.1 van de toelichting wordt dit nader toegelicht.

Onderwijstaal en voertaal instelling

Uit een aantal reacties blijkt dat er vragen bestaan over welke gevolgen het wetsvoorstel heeft in het kader van de voertaal die wordt gehanteerd binnen een instelling. De wijzigingen in dit wetsvoorstel hebben enkel betrekking op de onderwijstaal. Naar aanleiding van de internetconsultatie is dit in paragraaf 2.1 van de toelichting verhelderd.

Onderzoek

Uit de internetconsultatie blijkt dat de Vakbond voor de Wetenschap (hierna: VAWO) het ongelukkig vindt dat de voorgestelde wijzigingen enkel zien op de onderwijstaal, en niet op de taal van het onderzoek. De VAWO is van mening dat vanwege de verwevenheid van het onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek, de wettelijke regels voor anderstaligheid onverkort moeten gelden voor het wetenschappelijk onderzoek en in het bijzonder voor publicaties.

Het onderhavige wetsvoorstel stelt geen regels voor de taal waarin het wetenschappelijk onderzoek plaatsvindt. Wetenschap is inherent internationaal van karakter en Engels is daarbij vaak de voertaal.⁵⁷ Het is wel zo dat onderzoek en onderwijs met elkaar zijn verweven. De medewerkers binnen de instelling die onderzoek doen, verzorgen ook vaak onderwijs aan studenten. Het verschil tussen het onderwijs binnen de opleiding en het onderzoek is echter dat het onderwijs steeds het rechtstreekse contact met de studenten betreft. In verband met de door de student te verwerven kennis, inzicht en vaardigheden is het daarom van belang dat met betrekking tot de onderwijstaal wettelijke kaders gelden

⁵⁷ In de Wetenschapsbrief «Nieuwsgierig en betrokken, de waarde van wetenschap» zijn drie ambities opgenomen. De eerste ambitie is dat Nederlandse wetenschap mondiale impact heeft. Wetenschap vindt per definitie in een internationale omgeving plaats waar wetenschappers samenwerken aan wetenschappelijke en maatschappelijke uitdagingen. Het is daarbij essentieel dat kennis gedeeld kan worden en de gangbare voertaal is daarbij (op dit moment) vaak Engels. Daarnaast zijn veel topbladen Engelstalig. Een restrictie op het kunnen publiceren in het Engels zet onderzoekers in een isolement en werkt belemmerend bij het delen van wetenschappelijke kennis.

voor het voeren van een andere taal. Het voorgestelde artikel 7.2 van de WHW is, zoals ook in de huidige wet reeds het geval is, gericht op de taal waarin het onderwijs verzorgd wordt, en waarin de examens worden afgelegd. Onverkorte toepasselijkheid van deze kaders voor het wetenschappelijk onderzoek, zou het doel van dit wetsvoorstel, namelijk het borgen van de kwaliteit van het onderwijs en de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandstalige studenten, voorbij schieten. Het wetsvoorstel is om voornoemde redenen niet aangepast op dit punt.

Evaluatie

De inspectie heeft in haar rapport aangegeven dat tevens voorzien zou moeten worden in een periodieke evaluatie waarbij aandacht is voor heroverweging van de taalkeuze, in de vorm van een cyclisch proces. Naar aanleiding van dit rapport is in reactie op de internetconsultatie gevraagd hoe in het kader van dit wetsvoorstel gestalte wordt gegeven aan die aanbeveling van de inspectie. Zoals is beschreven in paragraaf 3.1 van deze toelichting, komt met het gewijzigde artikel 7.2 meer de nadruk te liggen op wat van de instelling wordt verwacht, nádat deze de keuze heeft gemaakt tot het aanbieden van anderstalig onderwijs. In de vorm van beleid dat de instelling moet vaststellen en waarin zij dient in te gaan op de wijze waarop zij zich inspant om na de keuze voor anderstaligheid de kwaliteit van het onderwijs aan de opleiding te blijven borgen, komt tot uitdrukking dat het taalbeleid van een instelling geen momentopname is, maar een doorlopend onderwerp van aandacht. Het ligt dan ook in de rede dat een instelling met enige regelmaat het eigen taalbeleid tegen die achtergrond beziet. In de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 7.2 WHW is dan ook opgenomen dat het door de instelling vastgestelde beleid bijvoorbeeld kan zien op de wijze waarop binnen de instelling wordt geëvalueerd of een keuze voor het voeren van een andere taal de gewenste effecten oplevert. Bij een dergelijke evaluatie zouden bijvoorbeeld studenten en docenten betrokken kunnen worden. Een ander aspect dat van belang is, is dat instellingen zich ervan blijven vergewissen dat de taalbeheersing van de docenten met betrekking tot de onderwijstaal op peil is, en dat zij hierin investeren. Vanuit het uitgangspunt van de autonomie van instellingen worden geen specifieke regels gesteld met betrekking tot het evalueren van het eigen beleid, omdat per instelling en per opleiding sterk kan verschillen hoe vaak en in welke gevallen een evaluatie opportuun is, en wat een evaluatie moet behelzen. In alle gevallen geldt evenwel dat de inspectie op basis van het wetsartikel kan beoordelen of het beleid van de instelling in afdoende mate aandacht besteedt aan de wijze waarop de instelling invulling geeft aan de inspanningsverplichting zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 7.2, vierde lid.

Een andere wijze waarop het taalbeleid periodiek onderwerp van aandacht is, is de accreditatie van de NVAO. Het panel van de NVAO kan op basis van de huidige wet- en regelgeving, bij de beoordeling van de kwaliteit van een anderstalige opleiding, de instelling onder meer bevragen over haar taalkeuze en de wijze waarop deze invloed heeft op de kwaliteit van de opleiding. Het ligt in de rede dat instellingen die andersstalig onderwijs verzorgen in voorbereiding op de periodieke accreditatie, ook zelf de gemaakte taalkeuze blijven bezien.

Regeldruk

Verschillende onderwijsinstellingen maken zich zorgen over de toename van de regeldruk als gevolg van de aanpassing van de wetsartikelen met betrekking tot het taalbeleid van de instelling. Aangegeven wordt dat de geraamde kosten die gepaard gaan met de regeldruk, te laag zijn

ingeschat. Ook wordt gevraagd naar de onderbouwing van de geraamde kosten. De huidige wet- en regelgeving verplicht instellingen reeds om een document (de gedragscode) te hebben waarin wordt ingegaan op de inhoudelijke gronden waarop kan worden overgegaan tot het aanbieden van het onderwijs in een andere taal. Voor instellingen zou het opstellen van taalbeleid in dat opzicht daarom dan ook niet nieuw moeten zijn, en daarom beperkte extra lasten voor de instellingen met zich moeten meebrengen. De genoemde € 135.000,- is dan ook geen weergave van de regeldruk die hoort bij het opstellen van beleid, maar omvat de kosten die betrekking hebben op extra, bijkomende lasten als gevolg van onderhavig wetsvoorstel. De precieze lasten per instelling kunnen daarbij verschillen. In paragraaf 8.1 van het algemeen deel van de toelichting is aangegeven waar de lasten van circa € 135.000,- op zien.

Omkeerregeling mbo

Het wetsartikel dat als grondslag dient voor de omkeerregeling, is als onderdeel van een eerder wetsvoorstel waarvan het deel uitmaakte⁵⁸ in 2016 opengesteld voor internetconsultatie. Hierop zijn destijds circa 25 reacties gekomen, waarvan het grootste deel positief. Enkele vragen zijn gesteld over de inrichting van de omkeerregeling, die meegenomen zullen worden bij de uitwerking ervan in de lagere regelgeving.

9.2 Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (numerus fixus)

Er zijn meerdere reacties ontvangen die in het bijzonder de nieuwe regeling met betrekking tot de numerus fixus betreffen. Er zijn vragen ter verduidelijking gesteld. Het wetsvoorstel is daarop aangepast. Daarnaast spreekt een aantal organisaties haar steun uit voor (een aantal) maatregelen. Zo onderschrijven de werkgeversbranche FME en de LSVb het belang van de invoering van het toestemmingsvereiste bij numerusfixusopleidingen.

Een aantal ho-instellingen spreekt haar waardering uit voor de mogelijkheid om – ter voorkoming van «onderbezetting» – meer plaatsingsbewijzen uit te schrijven dan er plekken zijn bij numerusfixusopleidingen. Ook de mogelijkheid om uitsluitend voor een anderstalige traject een numerus fixus vast te stellen kan op enthousiasme rekenen. Naast deze positieve noties zijn er ook kritische punten naar voren gekomen uit de internetconsultatie. De regering zet deze punten hieronder uiteen en geeft daarop een reactie.

Versteviging toegankelijkheid en vooraf toetsen

Zowel de VSNU als de Vereniging Hogescholen (en een aantal individuele hogescholen) benadrukken in hun reactie dat het wetsvoorstel vooral een versteviging van de toegankelijkheid beoogt en dat er minder aandacht is voor de andere aspecten van het trilemma, namelijk voor kwaliteit en doelmatigheid. De regering deelt deze analyse waar het gaat om het vergroten van de toegankelijkheid. Het streven is immers een zo toegankelijk mogelijk ho-stelsel na te streven waar selectiemogelijkheden tot een minimum beperkt zijn. Er moet echter ook oog zijn voor de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs. Het numerus fixus-instrument als zodanig wordt niet afgeschaft of bij voorbaat in het gebruik ervan beperkt. Het instellen van een numerus fixus blijft voor een instelling mogelijk. Van

⁵⁸ Voorstel van wet tot wijziging van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen en andere onderwijswetten teneinde meer differentiatie mogelijk te maken in referentieniveaus en daarmee in examens taal en rekenen in het voortgezet onderwijs en in het beroepsonderwijs (differentiatie taal- en rekenniveaus vo en mbo).

de instelling wordt verlangd dat zij de ernst van het capaciteitsprobleem bij de desbetreffende opleiding of het desbetreffende anderstalige traject aannemelijk maakt. De regering beschouwt het als haar verantwoordelijkheid een oordeel te kunnen vellen over het gebruik van een instrument dat zowel een beperking is voor de toegankelijkheid van het ho als voor de keuzevrijheid van de student. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid is het de taak van de Minister van OCW erop toe te zien dat dit instrument enkel wordt ingezet in het geval er sprake is van een capaciteitsprobleem dat niet op een andere manier kan worden opgelost.

Uit de reacties blijkt dat de toetsing vooraf een heikel punt is. Daarover bestaan zorgen: het leidt in de ogen van de koepelorganisaties en de hogescholen onder andere tot extra administratieve lasten en een verschuiving van verantwoordelijkheden. De voorkeur gaat dan ook uit naar toetsing achteraf. Het voorstel dat de VSNU aandraagt is om achteraf te toetsen of er een correcte procedure is gevolgd om tot een numerus fixus te komen. De optie om achteraf te toetsen draagt niet bij aan het doel van deze maatregel. Een toets vooraf op uitsluitend de gevolgde procedure is onvoldoende om de toegankelijkheid van het ho en de keuzevrijheid van de student te waarborgen. Niet de gevolgde procedure, maar de gemaakte afweging is voor de toegankelijkheid van doorslaggevende betekenis.

De regering erkent dat de invoering van een toestemmingsvereiste tot extra administratieve lasten leidt, maar bestrijdt het beeld dat deze substantieel toenemen. Uit de reacties komt expliciet naar voren dat instellingen reeds intern een onderbouwing van de gemaakte afwegingen opstellen. Met de introductie van het toestemmingsvereiste volgt daarop een extra stap, namelijk deze afwegingen en motivering ter toetsing voorleggen aan de Minister van OCW. Tot slot, in reactie op vragen van het ISO; de rol van de medezeggenschap ongewijzigd. De medezeggenschap is bevoegd een advies uit te brengen over de selectiecriteria en de selectieprocedure van numerusfixusopleidingen en behoudt het recht om ongevraagd advies uit te brengen over andere toegankelijkheidsaspecten.

Trajecten met numerus fixus

Uit de reacties op de internetconsultatie blijkt dat er veel aandacht is voor de voorgestelde maatregel over het voeren van een numerus fixus op enkel een anderstalig traject van een opleiding. Dat dat met dit wetsvoorstel mogelijk wordt, stemt tot tevredenheid van de koepels en de instellingen.

De koepelorganisaties hebben verzocht het expliciet mogelijk te maken dat instellingen, in gevallen waarin zij toestemming hebben van de Minister om een numerus fixus vast te stellen voor een gehele opleiding die een Nederlandstalig en een anderstalig traject kent, kunnen werken met ranglijsten om op trajectniveau de instroom van studenten op het Nederlandstalige en anderstalige traject te reguleren. Dit houdt in dat een instelling die toestemming heeft van de Minister om een numerus fixus te voeren voor een gehele opleiding, het beperkt aantal plaatsen voor de gehele opleiding vervolgens uitsplitst naar het Nederlandstalige en het anderstalige traject dat binnen die opleiding wordt aangeboden. Daarnaast heeft een aantal instellingen in reactie op de internetconsultatie de wens uitgesproken dat het mogelijk wordt gemaakt om enkel op een Nederlandstalig traject van een opleiding, en niet op de anderstalige equivalent, een numerus fixus te voeren. Tenslotte is geopperd het mogelijk te maken dat een instelling met toestemming voor het voeren van een numerus fixus, voor wat betreft het voeren van die numerus

fixus, differentieert tussen de verschillende locaties waarop de opleiding wordt verzorgd.

De regering gaat niet mee in bovengenoemde wensen. De wens om verschillende numeri fixi te kunnen zetten op aparte trajecten binnen de opleiding en verschillende locaties zijn niet specifiek in het belang van de toegankelijkheid van Nederlandstalige studenten en dienen daarmee een ander doel dat niet in dit wetstraject past.

Capaciteitsverhoging

Tot slot is in de internetconsultatie aandacht gevraagd voor (verplichte) capaciteitsgroei. Een aantal instellingen is van mening dat groei in capaciteit niet altijd mogelijk en haalbaar is. Sommige opleidingen kunnen simpelweg niet groeien. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan een tekort aan docenten of stageplaatsen.

Dit wetsvoorstel introduceert een inspanningsverplichting voor instellingen om dreigende capaciteitsproblemen dan wel ontstane capaciteitsproblemen op te lossen. Het verplicht ophogen van de capaciteit maakt echter geen deel uit van dit wetsvoorstel. Wel zou het vergroten van de capaciteit bij het verlenen van toestemming als voorschrift kunnen worden opgelegd. Niet standaard, maar afhankelijk van de concrete situatie. Wat voor de ene opleiding een goede benadering is, hoeft dat namelijk niet te zijn voor een andere opleiding. Van geval tot geval zal bekeken worden of er sprake is van een capaciteitsprobleem en zo ja, hoe dat probleem zo snel en efficiënt mogelijk kan worden verholpen. Het toestemmingsvereiste maakt dergelijk maatwerk mogelijk.

9.3 Instellingscollegegeld

Reacties van de VSNU en de Vereniging Hogescholen als ook reacties van enkele ho-instellingen op het voorstel ten aanzien van het instellingscollegegeld zijn positief. Het belang van het doel dat met deze maatregel wordt nagestreefd wordt door meerdere partijen erkend. Ook is een aantal kritische reacties ontvangen. Zo is in reactie op het voorstel om voor het instellingscollegegeld voor niet-EER-studenten geen maximum in te voeren door respondenten de zorg geuit dat dit tot effect zou kunnen hebben dat alleen studenten uit rijke landen in Nederland kunnen komen studeren en dat voor minder vermogende studenten op deze manier een drempel wordt opgeworpen. Voornoemde reacties zijn mede gebaseerd op het idee dat het collegegeld voor niet-EER-studenten met dit wetsvoorstel wordt verhoogd. Daarvan is echter geen sprake aangezien ook op grond van de huidige wet het instellingscollegegeld voor deze categorie studenten geen maximumtarief kent. De verwachting is daarom ook niet dat door invoering van de voorgestelde maatregel van voornoemd effect sprake zou zijn.

Het maximumtarief dat wordt ingevoerd heeft in de eerste plaats tot doel het volgen van tweede studies in het ho toegankelijk te houden. Zoals ook in paragraaf 2.3 is aangegeven is het de taak van de Nederlandse overheid om te voorzien in een toegankelijk nationaal onderwijsstelsel. Om een stimulans te geven aan de toegankelijkheid van het onderwijs voor niet-EER-studenten die vanwege het welvaartsniveau van hun land van herkomst hierin mogelijk worden belemmerd, kunnen instellingen extra beleid voeren op internationale samenwerking met dergelijke landen van herkomst. Daartoe kunnen ho-instellingen gebruik maken van de jaarlijkse middelen van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), die in de reguliere bekostiging zijn opgenomen.

In reactie op de internetconsultatie is de vraag gesteld waarom de maatregel niet van toepassing is op de OU, en is geopperd het voorstel alsnog daartoe te wijzigen. Deze suggestie is overgenomen in het wetsvoorstel; het nieuwe artikel 7.46a is opgenomen en ook het algemeen deel (zie paragraaf 3.3) en het artikelsgewijze deel van de toelichting zijn dienovereenkomstig gewijzigd.

In meerdere reacties is de zorg geuit dat het niet-maximeren van het tarief voor niet-EER-studenten een perverse prikkel zou opleveren voor instellingen om het aantrekken van niet-EER-studenten te gebruiken als verdienmodel. De instellingen hebben, evenals dit het geval is voor EER-studenten, ten aanzien van niet-EER-studenten de publieke taak om te voorzien in toegankelijk onderwijs. Het ligt daarom in de rede dat instellingen in dat licht de hoogte van de tarieven bepalen. Indien instellingen bij het vaststellen van de tarieven onderscheid maken tussen EER-studenten en niet-EER-studenten, hoeft dat onderscheid naar nationaliteit als zodanig niet te worden onderbouwd. Wel dient de instelling de tarieven op zichzelf te onderbouwen. Zie hierover ook paragraaf 3.3 van deze toelichting.

De LSVb zet vraagtekens bij nut en noodzaak van het niet maximeren van het instellingscollegegeldtarief voor niet-EER-studenten; betwijfeld wordt of deze groep studenten een dusdanig groot beslag legt op overheidsmiddelen dat daarmee een verschil in behandeling ten opzichte van EER-studenten is gerechtvaardigd. De regering benadrukt in reactie hierop hetgeen in de paragrafen 2.3 en 4 van het algemeen deel van de toelichting uiteen is gezet: de maximering van het instellingscollegegeld heeft primair tot doel het volgen van tweede studies in het ho toegankelijk te houden. Gezien het Verdrag van Bologna en de Europese context waarin de overheid haar publieke taak tot het bieden van kwalitatief goed en toegankelijk hoger onderwijs uitoefent, worden EER-studenten in de huidige wet gelijkgesteld met Nederlandse studenten als het gaat om het recht op het betalen van wettelijk collegegeld en het ontvangen van studiefinanciering. Om die reden is ook de doelstelling om de onderwijskwaliteit en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in stand te houden, gericht op niet enkel Nederlandse studenten, maar op alle EER-studenten. Voor deze groep wordt dan ook het instellingscollegegeld gemaximeerd. Gegeven deze context wordt voor de hoogte van het instellingscollegegeld voor niet-EER-studenten geen maximumtarief vastgesteld. Het vragen van een hoger collegegeld aan niet-EER-studenten is binnen Europa niet ongebruikelijk.⁵⁹

Vanuit de Vereniging Hogescholen, de VSNU, en een hogeschool zijn vragen gekomen over de precieze berekening van de maximumtarieven voor het instellingscollegegeld voor EER-studenten en over hoe het maximumtarief jaarlijks wordt vastgesteld. De tarieven zullen periodiek bij of krachtens amvb worden vastgesteld. Bij die vaststelling zal rekening worden gehouden met de diplomabekostiging. Voor de berekening van het totaal aan studentafhankelijke financiering wordt rekening gehouden met het feit dat instellingen voor de nominale duur van een studie bekostiging krijgen. De gemiddelde studieduur wordt hiertegen afgezet. Hiermee wordt bij de berekening van het maximumtarief dat van een student kan worden gevraagd, zo eerlijk mogelijk rekening gehouden met het bedrag dat de instelling aan bekostiging zou hebben ontvangen voor de student indien het een student betrof die meetelt voor de bekostiging. De vaste voet wordt niet meegenomen in de berekening van de maximumtarieven. De reden hiervoor is dat de vaste voet niet studentaf-

⁵⁹ Dit is momenteel het geval in Denemarken, België, Schotland, delen van Duitsland, Oostenrijk, Finland, Griekenland, Hongarije, Polen, Zweden en Slovenië.

hankelijk is, en de hoogte ervan dus niet afhangt van de vraag of een student meetelt voor de bekostiging of niet.

In enkele reacties vraagt men of een instelling verplicht is bij het vaststellen van de tarieven van het instellingscollegegeld, hierin te differentiëren op basis van het bekostigingsniveau waarin een opleiding is ingedeeld (midden, hoog of top) of dat zij ook voor alle opleidingen hetzelfde tarief kan vaststellen, ongeacht het bekostigingsniveau. Het is toegestaan om eenzelfde tarief voor opleidingen uit verschillende bekostigingsniveaus vast te stellen, zo lang de instelling het laagste maximumtarief hanteert dat van toepassing is met het oog op de opleidingen die zij aanbiedt. Biedt een instelling opleidingen aan in alle drie de bekostigingsniveaus maar wil zij één tarief hanteren, dan moet dit tarief dus liggen op of onder het voor het laagste bekostigingsniveau geldende maximumtarief.

Momenteel staat in artikel 7.46 al dat in de hoogte van het instellingscollegegeld kan worden gedifferentieerd naar groepen van opleidingen of per groep van studenten. Er wordt in de praktijk bijvoorbeeld een lager bedrag aan instellingscollegegeld gevraagd aan economiestudenten dan aan geneeskundestudenten vanwege het verschil van kosten van deze opleidingen. Een voorbeeld van differentiëren naar groepen van studenten kan zijn dat een instelling korting geeft aan studenten die meerdere opleidingen tegen instellingscollegegeldtarief volgen.

In een reactie werd geopperd om vanuit de overheid aan instellingen op te leggen hoe de extra ontvangen middelen van niet-EER-studenten moeten worden geïnvesteerd. Een dergelijke verplichting is niet in lijn met de huidige bekostigingsleer en met het uitgangspunt van de autonomie van instellingen; instellingen hebben bestedingsvrijheid en zijn dus vrij om zelf te bepalen hoe zij met de inzet van de lumpsum hun wettelijke taak vervullen.

9.4 Eigen bijdragen

Op dit onderdeel hebben diverse organisaties gereageerd. Er zijn reacties gekomen van de VSNU, de Vereniging Hogescholen, Nuffic, het ISO en diverse hogescholen. Reacties waarin werd voorgesteld om het wetsvoorstel te verduidelijken zijn zoveel mogelijk verwerkt in het wetsvoorstel, en worden waar mogelijk ook meegenomen bij het uitwerken van de ministeriële regeling waarvoor het wetsvoorstel de grondslag biedt. De inhoudelijke reacties zijn onder te verdelen in drie categorieën.

Het verbod op het vragen van een eigen bijdrage

Door de Vereniging Hogescholen en door een hogeschool is aangegeven dat men het niet eens is met de conclusie dat kosten voor taaltoetsen voor studenten met een buitenlands diploma op dit moment vergoed moeten worden door de instelling. De Minister van OCW heeft in haar brief aan de Tweede Kamer van 11 juli 2018 met daarin de reactie op de motie van het lid Van Meenen⁶⁰ toegelicht dat het vragen van een eigen bijdrage niet is toegestaan op grond van artikel 7.50 van de WHW. In de hiervoor genoemde brief is aangekondigd dat de mogelijkheid om de kosten voor taaltoetsen en voor diplomawaardering door te berekenen aan de student onderzocht zal worden. Onderhavig wetsvoorstel voorziet in een grondslag om bij ministeriële regeling het vragen van een eigen bijdrage in deze gevallen toe te staan.

⁶⁰ Kamerstukken II 2017/18, 31 288, nr. 650.

Kader voor aantal soorten eigen bijdrage voor toelating en selectie

Door twee hogescholen is aangegeven dat in de op te stellen ministeriële regeling naast de bijdrage voor diplomawaardering en taaltoetsen, ook andere bijdragen voor studenten geregeld zouden moeten worden. Specifiek noemt men de bijdragen die in de brief zijn genoemd met de reactie op de motie van het lid Van Meenen aan de Tweede Kamer van 11 juli 2018.⁶¹ De Minister zal bij het opstellen van de ministeriële regeling bezien of het opportuun is om ook deze bijdragen te regelen.

De VSNU geeft in haar reactie aan dat ook studenten met een Nederlands bachelordiploma niet automatisch voldoen aan de toelatingseisen voor de masteropleiding. De onderwijsinstelling kan namelijk aanvullende kwalitatieve eisen stellen. De VSNU geeft daarbij specifiek aan dat het gaat om twee situaties waarbij de kosten voor rekening van de student zouden moeten komen. Ten eerste, de situatie dat een instelling tijdens de bacheloropleiding aan de student de mogelijkheid biedt om zijn taalkennis aan te tonen maar de student er zelf voor kiest om een andere taaltoets te maken. Ten tweede, de situatie waarin een instelling de student wil toetsen, omdat de student niet beschikt over een bachelordiploma van gelijk niveau.

De regering is niet voornemens het mogelijk te maken voor onderwijsinstellingen een eigen bijdrage in rekening te brengen bij de student die beschikt over een Nederlands bachelordiploma. Indien een instelling ervoor kiest om naast het Nederlandse bachelordiploma kwalitatieve eisen te stellen aan de toelating tot de masteropleiding, zoals een score op een gestandaardiseerde toets, dan zijn de kosten voor de onderwijsinstelling. Met betrekking tot de gevallen die de VSNU noemt, is in de brief van 11 juli 2018 aangegeven dat de VSNU is gevraagd verder te werken aan voorstellen om te zorgen dat studenten tijdens hun bacheloropleiding kunnen voldoen aan toelatingseisen voor de masteropleiding. De universiteiten werken aan deze voorstellen, maar deze zijn nog niet geborgd. Wanneer deze voorstellen zijn geborgd, zal de regering bezien of een wijziging van de regeling wenselijk is.

Financiële ondersteuning voor studenten met een buitenlands diploma

De wet verplicht het bieden van financiële ondersteuning aan studenten voor wie de gevraagde eigen bijdrage een onoverkomelijke belemmering vormt voor de inschrijving. Diverse instellingen, de Vereniging Hogescholen en de VSNU hebben aangegeven dat geregeld zou moeten worden dat voor niet-EER-studenten geen financiële ondersteuning geboden hoeft te worden.

De huidige wettelijke bepaling met betrekking tot het bieden van financiële ondersteuning geldt ook voor niet-EER-studenten. De instelling moet nadere regels stellen met betrekking tot het vragen van de eigen bijdrage en de financiële ondersteuning.

10. Evaluatie

Voor de wijzigingen met betrekking tot het bevorderen van de uitdrukingsvaardigheid in het Nederlands (voorgesteld artikel 1.3, vijfde tot en met het zevende lid) ligt het in de rede om een evaluatie te laten plaatsvinden nadat van de mogelijkheid gebruik is gemaakt om bij amvb de verplichting ten aanzien van Nederlandstalige studenten nader te concretiseren en deze amvb enige tijd in werking is. Het ligt derhalve niet

⁶¹ Idem.

voor de hand om nu een wettelijk evaluatiemoment vast te leggen. Vanwege de samenhang van voornoemde maatregelen met de wijzigingen rondom de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd aan een (deel van een) opleiding (artikel 7.2 van de WHW), alsmede de evalueerbaarheid daarvan, wordt beoogd de evaluatie van de wijziging van artikel 1.3 en de wijziging van artikel 7.2 simultaan te laten plaatsvinden. Om die reden is evenmin voorzien in een wettelijk vastgesteld evaluatiemoment voor de wijziging van artikel 7.2 WHW.

De effecten van het toestemmingsvereiste voor het voeren van een numerus fixus op een gehele opleiding of een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding wordt vier jaar na de inwerkingtreding van het desbetreffende onderdeel van de wet geëvalueerd. Binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het betreffende onderdeel zal de Minister van OCW aan de Staten-Generaal een verslag zenden over de effecten van de maatregelen. Daartoe is in voorgesteld artikel IV van dit wetsvoorstel een evaluatiebepaling opgenomen. De evaluatie van de maatregel met betrekking tot het toestemmingsvereiste voor het voeren van een numerus fixus zal plaatsvinden op basis van gegevens die de Minister tot zijn beschikking heeft, onder meer op basis van de aanvragen voor een numerus fixus. Daar waar het gaat om gegevens uit het basisregister onderwijs (hierna: BRON) vormt artikel 7.52b van de WHW de wettelijke basis voor de verwerking daarvan. De Minister kan in het kader van beleidsvoorbereiding, waaronder ook beleidsevaluatie valt,⁶² gegevens uit BRON gebruiken. Welke gegevens van ho-studenten in BRON staan, is gespecificeerd in artikel 7.52 WHW en de Regeling financiën hoger onderwijs. Voor wat betreft het verwerken van andere dan de bovenstaande persoonsgegevens voor beleidsonderzoek, is op grond van artikel 5 van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) die verwerking in beginsel toegestaan, wanneer dat gebeurt met het oog op wetenschappelijk onderzoek of statistische doeleinden. Onder wetenschappelijk onderzoek in het kader van deze verordening valt op grond van overweging 159 van de AVG ook toegepast onderzoek. Met het oog op het voorgaande is het niet nodig om een wettelijke voorziening te treffen om de bedoelde gegevens voor de evaluatie te gebruiken noch om gedurende de periode waarin de maatregelen van kracht zijn aanvullende gegevens in te winnen.

De evaluatie van de maatregel instellingscollegegeld loopt mee in de reguliere beleidsmonitor. Voor de maatregel inzake eigen bijdragen is vooralsnog geen evaluatie voorzien.

11. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding kan voor de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel op een verschillend moment worden vastgesteld. Voor de onderdelen met betrekking tot het instellingscollegegeld, de eigen bijdragen, en de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands, wordt inwerkingtreding op een vast verandermoment voorzien. Voor de onderdelen met betrekking tot het toestemmingsvereiste voor de numerus fixus wordt inwerkingtreding zo spoedig mogelijk in het voorjaar van 2020 beoogd. Voor de wijzigingen met betrekking tot de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd, wordt inwerkingtreding beoogd voor eind 2020. Hieronder wordt per maatregel het beoogde moment van inwerkingtreding aangegeven.

⁶² Kamerstukken I 2018/19, 34 878, nr. C, p. 4.

11.1 Taal

Voor de wetwijzigingen die betrekking hebben op de bevordering van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid door de (ho-)instellingen wordt inwerkingtreding beoogd per studiejaar 2020/2021. Dit geldt tevens voor de inwerkingtreding van de omkeerregeling in het mbo. Voor de wetwijzigingen die betrekking hebben op de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd, daaronder tevens begrepen de benodigde instemming van de NVAO, wordt inwerkingtreding – tezamen met de benodigde uitwerking bij amvb – voorzien eind 2020.

Vanaf het moment van inwerkingtreding van de maatregelen gelden de verplichtingen uit onderhavig wetsvoorstel voor alle instellingen, ook de instellingen die op het moment van inwerkingtreding reeds anderstalig onderwijs verzorgen. De instellingen dienen te bezien of de keuze die wordt – of reeds voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is – gemaakt rondom het verzorgen van onderwijs in een andere taal dan het Nederlands, voldoet aan de in de wet genoemde criteria. Daarbij dienen zij in voorkomend geval de inhoudelijke gronden en de procedure voor het overgaan op de andere taal in beleid vast te leggen, en daarin te beschrijven op welke wijze zij zich inspannen om de kwaliteit van het onderwijs aan de opleiding en – in geval van een bekostigde instelling voor hoger onderwijs – de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten te waarborgen. Ten aanzien van de vereiste instemming door de NVAO is een overgangsregeling opgenomen. Voor een toelichting hierop wordt verwezen wordt naar paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de toelichting.

11.2 Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (numerus fixus)

Beoogd wordt dat de wijzigingen met betrekking tot de numerus fixus effect hebben vanaf het studiejaar 2021/2022. Bij tijdige inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen instellingen die voor dat studiejaar een numerus fixus willen voeren voor opleidingen die niet bij ministeriële regeling van het toestemmingsvereiste zijn uitgezonderd, in het voorjaar van 2020 een aanvraag indienen. De aanvraag- en besluitvormingsprocedure wordt bij ministeriële regeling vastgelegd. Omdat een student bij de inschrijving voor een opleiding bekend moet zijn met de vraag of de gewenste opleiding een numerus fixus kent, vindt de inschrijving voor een opleiding die op grond van verkregen toestemming een numerus fixus mag voeren, plaats op uiterlijk 15 januari van het kalenderjaar waarin de opleiding van start gaat. Bij een verkregen toestemmingsbesluit in 2020, gaat het in dat geval om 15 januari 2021. De inschrijving ziet dan op het studiejaar 2021/2022.

Om het tijdig indienen en voorbereiden van de aanvragen mogelijk te maken, is het van belang dat de wijzigingen met betrekking tot de numerus fixus zo spoedig mogelijk in werking treden, waarbij afgeweken wordt van het vaste verandermoment. Deze afwijking is in het belang van de studenten, voor wie de toegankelijkheid van het onderwijs met deze maatregel beter wordt geborgd. Een inwerkingtreding op het eerstvolgende vaste verandermoment na inwerkingtreding zou mogelijk betekenen dat de maatregelen pas een studiejaar later in werking kunnen treden. Instellingen hebben zich tijdig kunnen voorbereiden op de aankomende wijziging. Zij zijn via de koepelorganisaties betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel en hebben middels de internetconsultatie kennis kunnen nemen van de inhoud daarvan. Bovendien worden alle ho-instellingen per brief geïnformeerd over de wijzigingen die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd, en over de bij ministeriële regeling vast te leggen aanvraag- en besluitvormingsprocedure.

Tot aan de inwerkingtreding van de maatregel is op het instellen van een numerus fixus nog de huidige wetgeving van toepassing, namelijk de meldingsplicht voor 1 december. Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel in het voorjaar van 2020 houdt dat in dat voor het studiejaar 2020/2021 nog de meldingsplicht geldt. Daarom is geen bijzonder overgangsrecht noodzakelijk.

11.3 Instellingscollegegeld

De inwerkingtreding van de wijzigingen met betrekking tot het instellingscollegegeld wordt beoogd voor het studiejaar 2020/2021; per 1 september 2020. Omdat op 1 november voorafgaand aan elk studiejaar het collegegeld voor het betreffende studiejaar bekend moet worden gemaakt, zullen de nieuwe regels vanaf het studiejaar 2021/2022 daadwerkelijk effect hebben. Met het oog op het bovenstaande wordt de inwerkingtreding van de amvb waarin de maximumtarieven voor EER-studenten en de minimumtarieven voor niet-EER-studenten voor het instellingscollegegeld worden vastgesteld beoogd voor 1 september 2020. De wijzigingen zullen gelden voor alle studenten en aspirant-studenten. Er bestaat geen noodzaak tot overgangsrecht voor zittende studenten.

11.4 Eigen bijdragen

De inwerkingtreding van de onderdelen over eigen bijdragen wordt voorzien voor 1 september 2020. Nu studenten zich elk jaar vanaf oktober kunnen aanmelden voor het starten van een opleiding in het daaropvolgende studiejaar, zal de gewijzigde wet voor het eerst betrekking hebben op de aanmeldprocedure die start in oktober 2020 zodat instellingen met het oog op de aanmeldingen voor studiejaar 2021/2022 een eigen bijdrage kunnen vragen aan studenten met een buitenlands diploma voor de kosten van diplomawaardering en taaltoetsen.

De publicatie van de ministeriële regeling, waarin de eigen bijdragen worden vastgesteld, wordt tevens voorzien voor 1 september 2020.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I. Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Onderdeel A (artikel 1.1)

De WHW kent reeds het begrip «traject». Het wordt vermeld in het kader van het kleinschalig en intensief onderwijs (daar wordt het «programma» genoemd) en in het kader van een speciaal traject, gericht op het behalen van een hoger niveau (daar wordt het «speciaal traject» genoemd). Omdat het begrip nu voor een derde keer wordt geïntroduceerd, namelijk in het kader van het toestemmingsvereiste voor een numerus fixus, is het uit een oogpunt van uniformering wenselijk het begrip op te nemen in de begripsbepalingen. In alle drie genoemde gevallen wordt namelijk hetzelfde bedoeld: een programma binnen een opleiding waarvan de studielast en de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die een student zich bij beëindiging van de opleiding moet hebben verworven, gelijk zijn aan die van de opleiding. In artikel 6.7, tweede lid, wordt gesproken over «eindtermen». Omdat dit begrip niet gedefinieerd wordt is het vervangen door eerder vermelde formulering, die is ontleend aan artikel 7.13, tweede lid, onderdeel c, van de WHW, en correct aangeeft wat wordt beoogd.

Onderdeel B (artikel 1.3)

Vijfde lid

Met de wijziging van het vijfde lid wordt de inspanningsverplichting van het instellingsbestuur om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands bij studenten te bevorderen verruimd. In de huidige wet ziet deze verplichting enkel op Nederlandstalige studenten, met de wijziging ziet deze voortaan op alle studenten, dus ook op anderstalige studenten. In paragrafen 2.1 en 3.1 van het algemeen deel van de toelichting wordt deze wijziging nader toegelicht.

Zesde lid

Aanhef

In het nieuw voorgestelde zesde lid wordt een grondslag opgenomen om bij amvb invulling te geven aan de inspanningsverplichting die het instellingsbestuur op grond van het vijfde lid heeft ten aanzien van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands, voor zover de inspanningsverplichting ziet op Nederlandstalige studenten.. Beoogd wordt om overleg te voeren met de sector over de invulling van de inspanningsverplichting, en de uitkomsten van het overleg te betrekken bij de regels die worden gesteld op grond van het zesde lid. De grondslag is daarom zodanig geformuleerd dat deze ruimte biedt voor het verankeren van verschillende denkbare uitkomsten. Tegelijkertijd zijn bij wijze van voorbeeld enkele specifieke soorten regels genoemd waar men aan zou kunnen denken. In onderdeel a wordt voorzien in een expliciete wettelijke grondslag omdat het stellen van eindtermen in beginsel een aangelegenheid is van de instelling. In geval van delegatiebepalingen die een inperking hiervan mogelijk maken, dienen de hoofdlijnen van die inperking op wetsniveau te worden geregeld, zo volgt uit artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet. In onderdeel c wordt een grondslag opgenomen om in aanvulling op artikel 7.12b, eerste lid, onderdeel b, bij amvb mogelijk te maken dat de examencommissie andere soorten vrijstellingen verleent dan vrijstellingen voor het afleggen van tentamens.

Hoewel het vijfde lid van artikel 1.3 een inspanningsverplichting aan de instellingsbesturen betreft, kan een vastgestelde regel indirect een resultaatverplichting voor de student met zich brengen: op het moment dat een instelling op grond van onderdeel a de verplichting krijgt een bepaald uitdrukkingsvaardigheidsniveau onderdeel te maken van de eindtermen van de opleiding wordt het behalen van dat eindniveau voorwaardelijk voor het succesvol afronden van de opleiding. Niettemin blijft het voor het instellingsbestuur bij een inspanningsverplichting: de wettelijke verplichting wordt nageleefd door het eindniveau in te stellen, het al dan niet behalen van dat eindniveau door studenten is voor de naleving niet relevant.

Per opleidingssoort (bacheloropleiding, masteropleiding, associate degree-opleiding), waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen opleidingen in het wo en het hbo, alsmede per groep van studenten en per opleidingsfase, kunnen verschillende regels worden vastgesteld. Bij verschillende groepen van studenten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan studenten die een enkele, en studenten die meerdere opleidingen volgen. Met «opleidingsfase» kan worden gedacht aan bijvoorbeeld de propedeutische fase of de afstudeerfase van een opleiding.

Onderdeel a

Onderdeel a maakt het mogelijk dat een bepaald niveau van uitdrukkingsvaardigheid een verplicht onderdeel wordt van de eindtermen van een opleiding. Bij een «niveau van uitdrukkingsvaardigheid» kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een verplicht eindniveau Nederlands vergelijkbaar met het referentieniveau Nederlandse taal zoals dat bestaat in het mbo, of aan het gebruiken van een niveau dat momenteel als standaard wordt gebruikt om de taalkennis te meten van studenten die geen vooropleiding hebben afgerond waar het vak Nederlands deel van uitmaakte. Het onderdeel laat evenwel ruimte dit bij het vaststellen van een eventueel voorschrift te concretiseren.

Onderdeel b

Onderdeel b ziet op het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid buiten het curriculum. Te denken valt aan het adviseren of coachen van studenten op individuele basis, maar ook aan het structureel aanbieden van (taal)cursussen of andere faciliteiten die de student kunnen ondersteunen bij het ontwikkelen van zijn uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands.

Onderdeel c

Afhankelijk van welke regels gesteld worden en in hoeverre in de regels zelf gedifferentieerd kan worden naar groepen van opleidingen, studenten, en opleidingsfase, kan het daarnaast passend zijn dat de examencommissie in een individueel geval of in bijzondere situaties een vrijstelling van een geldend voorschrift kan verlenen. Het gaat hierbij niet om de bevoegdheid die de examencommissie reeds bezit om vrijstelling van tentamens te verlenen op grond van artikel 7.12b, eerste lid, onderdeel d, maar om een aanvullende bevoegdheid tot het verlenen van vrijstellingen waar indien nodig bij amvb in kan worden voorzien op grond van onderhavig zesde lid, onderdeel c.

Zevende lid

Het zevende lid biedt de mogelijkheid om bepaalde opleidingen of groepen van opleidingen uit te zonderen van een of meer van de nog te stellen regels. Een dergelijke mogelijkheid ligt in de rede omdat nog niet kan worden voorzien welke regels worden gesteld. Tegelijkertijd ligt het voor de hand dat met deze uitzonderingsmogelijkheid terughoudend wordt omgegaan aangezien het zesde lid reeds ruimte biedt om door te differentiëren naar groepen van opleidingen, studenten en opleidingsfase, te voorzien in maatwerk. Evenwel biedt het zevende lid uitkomst indien sprake zou zijn van een opleiding die zich naar zijn aard niet leent voor toepassing van een bepaald vastgesteld voorschrift.

Onderdeel C (artikel 2.9)

In artikel 2.9, eerste lid, worden de verwijzingen naar artikel 7.50 vernummerd in verband met de wijziging van artikel 7.50. Zie ook de toelichting op onderdeel Z.

Onderdeel D (artikel 5.6)

Met het nieuwe onderdeel d in artikel 5.6 wordt geregeld dat een instelling bij de aanvraag voor een toets nieuwe opleiding (hierna: TNO) vermeldt of zij een opleiding of een deel van een opleiding – zoals gedefinieerd in artikel 7.2, derde lid – op grond van artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c,

van de WHW in een andere taal dan het Nederlands wenst te verzorgen. Indien dit het geval is, dient de instelling gelijktijdig met de aanvraag TNO een aanvraag in voor instemming met anderstalig onderwijs. De aanvraag wordt beoordeeld op grond van de voorgestelde artikelen 5.6a en 5.6b.

Onderdeel E (artikelen 5.6a tot en met 5.6c)

Artikel 5.6a

Eerste lid

Op grond van het eerste lid kan de NVAO een besluit nemen over het voeren van een andere taal aan een opleiding of een deel van een opleiding op grond van artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c. Onder «een deel van de opleiding» wordt in dit verband verstaan het deel van de opleiding zoals gedefinieerd in artikel 7.2, derde lid. In het besluit vermeldt de NVAO de ingangsdatum van het besluit over de anderstaligheid. Indien de beoordeling tegelijkertijd met een accreditatiebeoordeling plaatsvindt, ligt het in de rede dat het besluit over de instemming op hetzelfde moment van kracht wordt als het besluit over de accreditatie waar het instemmingsbesluit deel van uitmaakt. Het lid geeft de ruimte om bij een tussenliggende toets anderstalig onderwijs op grond van artikel 5.31a, een andere ingangsdatum te bepalen. In de regel zal het besluit tegelijkertijd met de bekendmaking van het besluit aan de instelling van kracht worden.

Indien instemming wordt verleend, is de instemming voor onbepaalde tijd geldig. Bij een volgende accreditatiebeoordeling wordt de opleiding die (deels) anderstalig is dus niet opnieuw beoordeeld op de in artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, bedoelde meerwaarde. Wel wordt de taalkeuze, als onderdeel van het accreditatiekader, in het kader van de reguliere accreditatie beoordeeld. Beide beoordelingen dienen naar doel en aard van elkaar te worden onderscheiden; de toets anderstalig onderwijs ziet op de principiële vraag of het voeren van een andere taal meerwaarde heeft voor de student, de terugkerende beoordeling in het kader van de accreditatie ziet op de taalkeuze in relatie tot de kwaliteit van de opleiding. Dit houdt tevens in dat de instemming niet ziet op het voeren van een andere taal op een specifiek deel van de opleiding, en dat een instelling tussen accreditaties, in wijzigingen kan aanbrengen in de omvang van het deel van de opleiding dat in een andere taal wordt verzorgd.

Het is denkbaar dat een opleiding tekortkomingen vertoont als het gaat om de kwaliteit in relatie tot de gevoerde andere taal, terwijl de meerwaarde van het voeren van de andere taal op zichzelf niet ter discussie staat. Een tekortkoming op het gebied van de taalkeuze die wordt geconstateerd tijdens de accreditatie, heeft dus in de regel geen invloed op een reeds verleende instemming met anderstalig onderwijs. Enkel indien naar het oordeel van de NVAO blijkt dat door gewijzigde omstandigheden in de opleiding niet langer kan worden uitgegaan van de eerder beoordeelde onderbouwing van de instelling om tot anderstalig onderwijs over te gaan, kan de instemming op grond van artikel 5.6b, vierde lid, worden ingetrokken.

Derde lid

Het is denkbaar dat een gewenste omschakeling naar de andere taal dusdanige aanpassingen in een opleiding met zich meebrengt, dat zich de vraag voordoet of met die aanpassingen sprake is van een nieuwe opleiding waarover een eigenstandig accreditatieoordeel zou moeten plaatsvinden. Die vraag zou zich reeds bij aanvang van de procedure

kunnen aandienen maar ook later in het proces; bijvoorbeeld wanneer aan een instellingsbestuur op grond van artikel 5.6b, eerste lid, voorwaarden zijn gesteld voor het mogen overgaan tot anderstalig onderwijs en de instelling niet blijkt te kunnen voldoen aan de voorwaarden. Daarom wordt in het derde lid de grondslag opgenomen om bij amvb te kunnen bepalen in welke gevallen, waarmee tevens wordt bedoeld op welke momenten in het proces, de NVAO kan beoordelen of sprake is van een nieuwe opleiding, waarop artikel 5.6 over de toets nieuwe opleiding van toepassing is. Indien de amvb tot stand komt, worden daarin nadere regels gesteld over de wijze waarop de beoordeling, of sprake is van een nieuwe opleiding, plaatsvindt. Indien de NVAO op grond daarvan zou constateren dat sprake is van een nieuwe opleiding, dient de instelling voor de opleiding – die volledig of gedeeltelijk anderstalig is – een aanvraag in voor een TNO op grond van artikel 5.6. Gelijkzeitig met die TNO zou de instelling op grond van voorgesteld artikel 5.6a instemming aanvragen op de anderstaligheid. Indien de beoordeling, bedoeld in onderhavig derde lid, zou leiden tot de conclusie dat geen sprake is van een nieuwe opleiding, wordt de toets anderstalig onderwijs binnen de reeds ingediende aanvraag en onder de bestaande accreditatie van de opleiding afgerond.

Vierde lid

Het accreditatieorgaan beoordeelt of instemming wordt verleend op grond van het «meerwaarde»-criterium dat is opgenomen in artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c: het voeren van een andere taal dient gelet op de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs, meer dan het voeren van het Nederlands, in het belang te zijn van de student met het oog op de door hem te verwerven kennis, inzicht of vaardigheden bij afronding van de opleiding. Artikel 7.2, zesde lid, is van toepassing; op grond van dat lid kan bij of krachtens amvb nader worden bepaald in welke gevallen sprake is van de bedoelde specifieke aard, inrichting of kwaliteit van het onderwijs. Invulling van de grondslag kan nodig zijn om de NVAO de benodigde handvatten te geven voor het toetsen aan voornoemd criterium.

Vijfde lid

De beoordeling wordt gedaan op basis van de inhoudelijke gronden voor het voeren van de andere taal die de instelling in het eigen taalbeleid heeft opgenomen op grond van artikel 7.2, vierde lid, onderdeel a. De NVAO beoordeelt of deze inhoudelijke gronden blijken te geven van de «meerwaarde», bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c. Uitgangspunt is dat het instellingsbeleid volstaat voor de inhoudelijke beoordeling. Omdat de NVAO voor die inhoudelijke beoordeling mogelijk aanvullende, feitelijke informatie van de instelling nodig kan blijken te hebben, voorziet het vijfde lid in een grondslag om bij of krachtens amvb nadere regels te stellen over de in te dienen aanvraagbescheiden. Tevens dient de grondslag ertoe de aanvraag- en besluitvormingsprocedure te kunnen regelen.

Artikel 5.6b

In geval van tekortkomingen waardoor de door de instelling aangeleverde onderbouwing niet voldoet aan het «meerwaarde»-criterium in artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, kan de NVAO op grond van het eerste lid voorwaarden stellen aan het instellingsbestuur. Deze mogelijkheid stelt het instellingsbestuur in staat om binnen uiterlijk twee jaar aan te tonen alsnog te kunnen voldoen aan het criterium om in aanmerking te komen voor instemming. In welke gevallen voorwaarden kunnen worden gesteld

en welke voorwaarden het kan betreffen, wordt op grond van het tweede lid bij amvb bepaald. Indien op grond van het eerste lid voorwaarden worden gesteld, blijft de onderwijstaal aan de desbetreffende opleiding Nederlands, totdat de opleiding is beoordeeld op het al dan niet voldaan aan de gestelde voorwaarden. Uitgangspunt is dat de tekortkomingen die instemming op de anderstaligheid belemmeren, naar het oordeel van de NVAO binnen twee jaar moeten kunnen zijn weggenomen. Binnen twee jaar nadat de voorwaarden zijn gesteld, oordeelt de NVAO hierover.

Indien de instelling blijkens beoordeling door de NVAO aan de voorwaarden heeft voldaan, wordt instemming verleend en kan de instelling (het deel van) de desbetreffende opleiding aanbieden in de beoogde andere taal. Is niet aan de voorwaarden voldaan, dan wordt geen instemming verleend. De instelling kan daarop besluiten de opleiding voort te zetten in het Nederlands of de opleiding in zijn geheel niet langer te verzorgen. In het laatste geval is artikel 7.3 van toepassing en dient de instelling de opleiding overeenkomstig dat artikel af te bouwen.

Artikel 5.6c

Eerste lid

De onderbouwing van de instelling om over te willen gaan tot het voeren van een andere taal dient op grond van artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c (het «meerwaarde»-criterium), gestoeld te zijn op de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van de individuele opleiding. Het uitgangspunt is dat een eenmalige toets door de NVAO afdoende is om te beoordelen of het voeren van een andere taal meerwaarde heeft voor de student met het oog op de door hem te verwerven kennis, inzicht of vaardigheden bij afronding van de opleiding. Verleende instemming op de meerwaarde geldt daarom voor onbepaalde tijd (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.6a, eerste lid). Enkel indien naar het oordeel van de NVAO blijkt dat door gewijzigde omstandigheden in de opleiding niet langer kan worden uitgegaan van de eerder beoordeelde onderbouwing van de instelling om tot anderstalig onderwijs over te gaan, kan een verleende instemming worden ingetrokken op grond van artikel 5.6c, eerste lid.

Als gevolg van de intrekking van de instemming is het instellingsbestuur gehouden te stoppen met het verzorgen van anderstalig onderwijs binnen de opleiding. Het kan hierbij gaan om een volledig anderstalige opleiding, of een anderstalig deel van een Nederlandstalige opleiding dat niet langer mag worden verzorgd. Als de instelling de opleiding in het Nederlands wil blijven verzorgen kan er tijd nodig zijn om over te kunnen schakelen naar het Nederlands en daartoe de benodigde aanpassingen te doen binnen de opleiding. Daartoe geeft de NVAO de instelling op grond van het eerste lid een redelijke termijn.

Tweede lid

Een ingetrokken instemming kan tot gevolg hebben dat een opleiding in het geheel wordt beëindigd. In dat geval heeft de instelling de plicht de opleiding af te bouwen overeenkomstig artikel 7.3, zesde lid. Op grond daarvan worden zittende studenten in de gelegenheid gesteld hun opleiding bij de instelling te vervolgen; de termijn die wordt gehanteerd is ten hoogste de resterende studieduur van de betreffende studenten, vermeerderd met een jaar.

Voornoemde termijn voor het afbouwen van de opleiding op grond van artikel 7.3, zesde lid, staat los van de redelijke termijn die de NVAO stelt op grond van het eerste lid.

Derde lid

In het derde lid wordt artikel 5.6a, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit houdt in dat bij amvb kan worden bepaald dat, niet in verband met het verkrijgen van instemming maar naar aanleiding van de intrekking van de instemming, kan worden beoordeeld of – bij voortzetting van de opleiding in het Nederlands – sprake is van een nieuwe opleiding. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.6a, derde lid.

Onderdeel F (artikel 5.10)

Evenals dit het geval is voor het oordeel over de graadtoevoeging en over de naam van de opleiding op grond van respectievelijk artikel 5.6, derde lid, onderdelen b en c, wordt ook het oordeel over de toets anderstalig onderwijs opgenomen in het accreditatierapport. Daartoe wordt in artikel 5.10 het nieuwe onderdeel h opgenomen.

Onderdeel G (artikel 5.11)

Met het nieuwe onderdeel c in artikel 5.11, derde lid, wordt geregeld dat een instelling bij de aanvraag voor accreditatie bestaande opleiding vermeldt of hij een opleiding of een deel van een opleiding – zoals gedefinieerd in artikel 7.2, derde lid – op grond van artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, van de WHW in een andere taal dan het Nederlands wenst te verzorgen. Indien dit het geval is, dient de instelling gelijktijdig met de aanvraag voor accreditatie bestaande opleiding een aanvraag in voor instemming met anderstalig onderwijs. De aanvraag wordt beoordeeld op grond van de voorgestelde artikelen 5.6a en 5.6b.

Onderdeel H (artikel 5.15)

Naar aanleiding van de toevoeging van de beoogde taal van de opleiding aan artikel 5.11, derde lid, is in artikel 5.15, tweede lid, de verwijzing naar artikel 5.11, derde lid dienovereenkomstig aangepast.

Onderdeel I (artikel 5.16)

In artikel 5.16, dat ziet op de (her)beoordeling in verband met het behoud van bestaande accreditatie, is in het derde lid toegevoegd dat in geval van een wijziging in de beoogde andere taal van de opleiding, de NVAO een besluit met betrekking tot die wijziging bijvoegt bij de bevestiging van het behoud van de accreditatie.

Onderdeel J (artikel 5.31a)

Evenals dit het geval is voor de besluiten over de graadtoevoeging en over de naam van de opleiding op grond van respectievelijk artikel 5.6, derde lid, onderdelen b en c, die ook deel uitmaken van het accreditatierapport, wordt voor het besluit op de toets anderstalig onderwijs geregeld dat dit besluit ook tussentijds, gelegen tussen accreditaties in, op aanvraag kan worden genomen.

Onderdeel K (artikel 6.7)

Deze wijziging houdt verband met het introduceren van het begrip «traject» in de begripsbepalingen. Het nieuwe begrip leidt tot een aantal aanpassingen elders in de wet.

Onderdeel L (artikelen 6.7b tot en met 6.7d)

Deze wijziging houdt verband met het introduceren van het begrip «traject» in de begripsbepalingen. Het nieuwe begrip leidt tot een aantal aanpassingen elders in de wet.

Onderdeel M (artikel 7.2)

Eerste lid

Het uitgangspunt van artikel 7.2 blijft dat onderwijs wordt verzorgd en examens worden afgenomen in het Nederlands. De gronden waarop hiervan kan worden afgeweken en de voorschriften die zijn verbonden aan de keuze om een andere taal te voeren, worden voor een deel gewijzigd. Artikel 7.2 ziet op de onderwijstaal die aan de opleiding wordt gevoerd, niet op de voertaal die aan een instelling wordt gevoerd. Zie voor een toelichting op het onderscheid tussen de begrippen onderwijstaal en voertaal paragraaf 2.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Tweede lid

In het tweede lid, aanhef, is door middel van de woorden «indien en voor zover» expliciet gemaakt dat het voeren van een andere taal op proportionele wijze dient te gebeuren. De keuze voor anderstaligheid kan zien op een opleiding als geheel, of op een deel van de opleiding. Het ligt voor de hand dat enkel indien met het gedeeltelijk voeren van de andere taal niet kan worden volstaan, al het onderwijs en alle examens van een opleiding in een andere taal worden aangeboden. Indien bijvoorbeeld de noodzakelijke expertise op een bepaald terrein enkel aanwezig is bij buitenlandse docenten waardoor een opleiding is genoodzaakt de desbetreffende colleges in die andere taal aan te bieden, dan ligt het voor de hand dat de anderstaligheid tot de desbetreffende colleges of vakken wordt beperkt.

De specifieke gronden onder onderdeel a en b zien op situaties die zonder meer het voeren van een andere taal rechtvaardigen. In deze situaties is zo evident dat de anderstaligheid passend is, dat geen sprake hoeft te zijn van een nadere belangenafweging met betrekking tot de keuze voor anderstaligheid. Een en ander wordt ook naar de huidige opvattingen aangenomen, aldus blijven onderdelen a en b gehandhaafd. Dat in geval van een anderstalige gastdocent het voeren van de desbetreffende andere taal geen nadere afweging van de instelling vereist op grond van onderdeel b, laat onverlet dat het in de rede ligt dat wel een afweging van de noodzaak gepaard gaat met het aantrekken van een buitenlandse gastdocent.

Onderdeel c wordt gewijzigd. In dit onderdeel is wel sprake van een nadere belangenafweging. Met het nieuwe onderdeel c blijft het, evenals in het oude onderdeel c het geval was, mogelijk om op gronden die verband houden met de specifieke aard en de inrichting van het onderwijs of de kwaliteit van het onderwijs, het onderwijs in een andere taal aan te bieden. Wat wordt gewijzigd ten opzichte van het huidige artikel is dat het op een van deze gronden voeren van een andere taal, kijkend naar het uitgangspunt van het aanbieden van het onderwijs in het Nederlands, meer van belang dient te zijn dan het voeren van de Nederlandse taal als het gaat om de mogelijkheid voor de student om zich te ontwikkelen overeenkomstig de kwaliteiten op het gebied van kennis, het inzicht en de vaardigheden die de instelling op grond van artikel 7.13, tweede lid, onderdeel c, heeft opgenomen in de OER (de «eindtermen»).

Voor het overgaan tot het aanbieden van anderstalig onderwijs wordt met onderhavig wetsvoorstel een vereiste tot instemming van de NVAO ingevoerd. De NVAO toetst voordat een instelling overgaat tot het aanbieden van anderstalig onderwijs of aan de uitzonderingsgrond in onderdeel c is voldaan. De taak van de NVAO is in onderhavig wetsvoorstel uitgewerkt in de nieuw voorgestelde artikelen in artikel I, onderdelen D tot en met J en MM. Voor een toelichting op het instemmingsvereiste en de uitvoering van de taak door de NVAO wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij voornoemde onderdelen, alsmede paragrafen 2.1 en 3.1 van het algemeen deel van de toelichting.

De kwaliteit van het onderwijs kan bijvoorbeeld een uitzonderingsgrond vormen wanneer specifieke expertise niet in Nederland beschikbaar is of wanneer een buitenlandse docent aangetrokken moet worden. De «herkomst van de studenten» wordt in het nieuwe artikel niet gehandhaafd als uitzonderingsgrond en vervalt. De enkele omstandigheid dat zich voor een opleiding naar verwachting veel buitenlandse studenten zullen aanmelden – vaak juist omdat een instelling deze opleiding in een andere taal aanbiedt – kan niet de reden zijn dat deze opleiding in een andere taal wordt verzorgd.

Bij een opleiding waarin van het in onderdeel c bedoelde grotere belang van anderstaligheid voor het opdoen van kennis, inzicht of vaardigheden sprake kan zijn, valt te denken aan de onderzoeksmaster die studenten voorbereidt op het doen van onderzoek in een promotietraject of een andere onderzoeksgelateerde functie. Indien het onderzoeksveld sterk anderstalig en internationaal is georiënteerd, kan het voeren van een andere taal meer dan het Nederlands een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de student. Ook kan het voeren van een andere taal van meer belang zijn dan het voeren van de Nederlandse taal, indien die andere taal gangbaar is in het afnemend werkveld. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn voor opleidingen in de kunstensector. Een ander voorbeeld waar het belang van een andere taal zich kan voordoen zijn opleidingen die zich op toerisme richten, zoals die in het hotelonderwijs.

De situatie op een opleiding verschilt per instelling. Daarom dient een instelling te bezien of de keuze voor een andere taal in het specifieke geval, voldoet aan de norm in onderdeel c. Dit doet zij op basis van eigen taalbeleid (zie verder de toelichting op het derde lid).

Derde en vierde lid

Op grond van de nieuw toegevoegde leden drie en vier is een instellingsbestuur dat op de uitzonderingsgrond, bedoeld in het tweede lid, onderdeel c, besluit een opleiding of een deel van een opleiding in een andere taal aan te bieden, in bepaalde gevallen verplicht daarover beleid vast te stellen. In het derde lid is beschreven in welke gevallen sprake is van deze verplichting voor het instellingsbestuur. In het vierde lid wordt geregeld wat de verplichting tot het vaststellen van beleid behelst.

Derde lid

De in het tweede lid opgenomen uitzonderingen op de hoofdregel dat het onderwijs wordt verzorgd en de examens worden afgenomen in het Nederlands, gelden voor een geheel anderstalige opleiding en een gedeeltelijk anderstalige opleiding ongeacht welk deel van de opleiding het betreft, zowel qua inhoud als qua omvang. In alle gevallen waarin onderwijs anderstalig is moet gezien het belang van de hoofdregel immers sprake zijn van een legitieme reden daartoe; deze legitieme redenen zijn vertaald in de uitzonderingsgronden in het tweede lid.

In het derde lid is opgenomen in welke gevallen een instelling gehouden is tot het vaststellen van beleid. Voor instellingen die een gehele opleiding in een andere taal aanbieden is het vaststellen van beleid in alle gevallen verplicht. Voor instellingen die een deel van een opleiding aanbieden in een andere taal, geldt die verplichting indien sprake is van een situatie als beschreven in het derde lid, onderdelen a tot en met d.

Voor een gedeeltelijk anderstalige opleiding zijn het derde en vierde lid van toepassing indien het anderstalige deel van de opleiding de propedeutische fase, bedoeld in artikel 7.8 van de WHW, of de afstudeerfase van het curriculum betreft. Voor opleidingen met een studielast van meer dan zestig studiepunten zijn het derde en vierde lid van toepassing indien het anderstalige deel van de opleiding meer dan een vijfde van het curriculum omvat. Voor opleidingen met een studielast van zestig studiepunten zijn het derde en vierde lid van toepassing indien een derde deel of meer van de opleiding anderstalig is. Met de beschreven invulling van de zinsnede «deel van een opleiding» wordt rekening gehouden met de regeldruk van instellingen maar wordt tegelijkertijd recht gedaan – meer dan in de huidige wet waarin op dit punt geen nadere invulling wordt gegeven – aan het belang dat instellingen op weloverwogen en transparante wijze tot een keuze voor anderstaligheid komen. Met de criteria in het derde lid wordt deels aangesloten bij criteria die elders in de hogeronderwijsregeling worden gehanteerd.⁶³

Indien geen onderwijs in een andere taal wordt verzorgd, bestaat geen verplichting voor het vaststellen van beleid. Ook dient enkel in geval van toepassing van de uitzonderingsgrond in voorgesteld tweede lid, onderdeel c, beleid te zijn vastgesteld. Dat betekent dat in het geval van een gastcollege of in het geval van een opleiding die de andere taal betreft, zonder meer kan worden overgegaan op het voeren van de andere taal, zonder dat daarvoor beleid hoeft te worden vastgesteld. Uiteraard staat het een instelling vrij om ook taalbeleid vast te stellen in gevallen waarvoor dit niet bij wet is voorgeschreven.

Vierde lid

Taalbeleid voorafgaand aan de keuze voor een andere taal (onderdeel a)

Op grond van het vierde lid, onderdeel a, is het instellingsbestuur bij toepassing van het tweede lid, onderdeel c, verplicht beleid vast te stellen waarin is uitgewerkt in welke gevallen tot anderstaligheid kan worden overgegaan en op welke wijze deze keuze binnen de instelling wordt gemaakt. Op deze manier wordt inzichtelijk langs welke procedurele en inhoudelijke kaders in gevallen als bedoeld in het tweede lid, onderdeel c, de belangenafweging binnen de instelling plaatsvindt.

Per instelling, per opleiding en per situatie kunnen deze procedurele en inhoudelijke kaders verschillen. Het vierde lid schrijft daarom niet voor welke procedure gevolgd moet worden, wel geldt dat er een procedure moet zijn en dat op instellingsniveau de procedurele kaders worden vastgelegd. De instelling kan in haar beleid aandacht besteden aan elementen als de wijze waarop inspraak van de medezeggenschap bij de

⁶³ In de Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs is opgenomen dat een aanvrager van toestemming om graden te verlenen ten minste zelf de kern van het curriculum van de opleiding verzorgt. Dat houdt in ieder geval in, dat de aanvrager ten minste de propedeutische fase en de afstudeerrichting van het curriculum van de opleiding zelf verzorgt en dat niet meer dan een derde van het totale curriculum, inclusief stages en afstudeerprojecten, ter verzorging aan derden wordt uitbesteed (artikel 3, derde lid, onderdeel c). Vergelijk tevens artikel 7.8a van de WHW ten aanzien van Ad-opleidingen.

belangenafweging is georganiseerd, het niveau waarop het besluit over de taalkeuze binnen de instelling wordt genomen, en de wijze waarop binnen en buiten de instelling over de taalkeuze wordt gecommuniceerd. Waar het gaat om inhoudelijke kaders voor het taalbeleid van de instelling, ligt het in de rede dat de instelling ter uitwerking van de gronden in het tweede lid, onderdeel c, bepaalde instellings- of opleidings-specifieke randvoorwaarden stelt voor het kunnen overgaan tot het aanbieden van onderwijs in een andere taal.

Het vierde lid schrijft niet voor in welke vorm het beleid dient te worden vastgelegd; van belang is dat de instelling middels schriftelijke documentatie in staat is verantwoording af te leggen over een gevoerde andere taal door inzicht te bieden in de redenen voor die keuze en de zorgvuldige totstandkoming van die keuze.

Taalbeleid na de keuze voor een andere taal (onderdeel b)

Onderdeel b verplicht het instellingsbestuur beleid vast te stellen over de wijze waarop zij, in het geval zij anderstalig onderwijs wil verzorgen, zich inspant om de kwaliteit van het onderwijs aan de opleiding en de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten te waarborgen. De inspanningsverplichting tot het waarborgen van de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten is enkel van toepassing op bekostigde instellingen en geldt daarmee niet voor het instellingsbestuur van een rpho als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel aa (zie voor een verdere toelichting paragraaf 3.1 van het algemeen deel).

Het beleid kan bijvoorbeeld zien op de wijze waarop binnen de instelling wordt geëvalueerd of een keuze voor het voeren van een andere taal de gewenste effecten oplevert. Een manier waarop een instelling zich ertoe kan inspannen dat het voeren van de andere taal geen nadelige effecten heeft voor de kwaliteit van het onderwijs, is door zich ervan te blijven vergewissen dat de taalbeheersing van de docenten met betrekking tot de onderwijstaal op peil is, en door hierin te investeren. Een manier waarop een bekostigde instelling zich ertoe kan inspannen dat het voeren van een andere taal aan de opleiding geen drempel opwerpt voor Nederlandstalige studenten om zich aan te melden voor de anderstalige opleiding of deel te nemen aan het betreffende deel van de opleiding, is om faciliteiten te bieden waardoor deze studenten hun taalbeheersing van de andere taal kunnen ontwikkelen. Met betrekking tot de toegankelijkheid is het effect van anderstalig onderwijs op de aansluiting op en doorstroom naar vervolgonderwijs een ander belangrijk aspect waar de bekostigde instellingen aandacht aan kunnen besteden. Ook kan een bekostigde instelling overwegen om met het oog op de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten, een Nederlandstalige equivalent aan te bieden van de opleiding die of het deel van de opleiding dat in een andere taal wordt verzorgd.

Vijfde lid

Met het oog op de autonomie van instellingen in het hoger onderwijs is het uitgangspunt dat instellingen zelf het beste kunnen bepalen op welke inhoudelijke gronden en via welke besluitvormingsprocedure het voeren van een andere taal aan de betreffende instelling aan de orde is. Datzelfde geldt voor de vraag op welke wijze de instelling zich het beste kan inspannen opdat de keuze voor een andere taal geen nadelige effecten heeft. Het vijfde lid biedt evenwel de mogelijkheid om bij of krachtens amvb nadere invulling te geven aan het vierde lid, onderdeel b, door onderwerpen voor te schrijven waar instellingen aandacht aan dienen te

besteden in hun beleid om zich ertoe in te spannen dat de kwaliteit van het onderwijs aan de opleiding en de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten wordt gewaarborgd. Van deze mogelijkheid zou bijvoorbeeld gebruikt gemaakt kunnen worden op het moment dat er in de praktijk signalen zijn dat te weinig aandacht zou worden besteed aan de kwaliteit van het onderwijs op anderstalige opleidingen. Om dit te bevorderen zou bijvoorbeeld kunnen worden voorgeschreven dat instellingen in het taalbeleid ingaan op de wijze waarop zij voorzien in een adequate taalbeheersing door docenten.

Zesde lid

In het zesde lid wordt een grondslag opgenomen om bij of krachtens amvb nader te kunnen bepalen in welke gevallen sprake is van de specifieke aard, inrichting of kwaliteit van het onderwijs als bedoeld in het tweede lid, onderdeel c (de «meerwaarde»). Dergelijke regels kunnen nodig zijn om de NVAO de benodigde handvatten te geven voor het toetsen aan voornoemd criterium.

Onderdeel N (artikel 7.3f)

Vanwege de herformulering van artikel 7.46, tweede lid, van twee volzinnen naar een volzin, wijzigt de verwijzing naar dat lid in artikel 7.3f.

Onderdeel O (artikel 7.9b)

Deze wijziging houdt verband met het introduceren van het begrip «traject» in de begripsbepalingen. Het nieuwe begrip leidt tot een aantal aanpassingen elders in de wet.

Onderdeel P (artikel 7.13)

In het huidige artikel 7.13, tweede lid, zijn de onderwerpen opgesomd ten aanzien waarvan de aan de opleiding of groep van opleidingen geldende procedures en rechten en plichten moeten worden opgenomen in de OER. In een nieuw onderdeel z wordt geëxpliciteerd dat de onderwijstaal van opleidingen en de taal waarin de examens worden afgenomen, ook in de OER wordt opgenomen. Op grond van artikel 7.2 kan in bepaalde gevallen een andere taal dan het Nederlands worden gevoerd aan een opleiding als geheel, of aan een deel van de opleiding. Indien daardoor op een opleiding meerdere talen worden gevoerd, worden de betreffende talen in de OER opgenomen.

Onderdeel Q (artikel 7.15)

Op grond van de informatieplicht, bedoeld in artikel 7.15 van de WHW, dient het instellingbestuur informatie te verstrekken over wezenlijke aspecten van het onderwijs aan studenten en aspirant-studenten. Studenten worden daarmee in staat gesteld een weloverwogen keuze te maken voor een opleiding. Het bestaan van een numerus fixus op een opleiding beschouwt de regering als een dergelijk wezenlijk aspect. Artikel 7.15 wordt om die reden zodanig aangevuld, dat ook het bestaan van beperkingen van de inschrijving vanwege de beschikbare onderwijs-capaciteit of in verband met de arbeidsmarktbehoefte, onder de informatieplicht valt.

Onderdelen R en S (artikelen 7.28, 7.29 en 7.30)

In de artikelen 7.28, tweede lid, 7.29, eerste lid, en 7.30, tweede lid, is onder andere geregeld dat het instellingbestuur in bepaalde gevallen bij de inschrijving mag onderzoeken of de student de Nederlandse taal voldoende beheerst. Met deze wijziging wordt «Nederlandse taal» gewijzigd in «Nederlandse taal of andere taal». Het CBHO heeft namelijk bepaald dat het begrip «Nederlandse taal» extensief geïnterpreteerd dient te worden.⁶⁴ Dit begrip moet volgens het CBHO gelezen worden als «de taal waarin het onderwijs wordt aangeboden». Met deze wijziging wordt de wet in overeenstemming gebracht met de jurisprudentie van het CBHO.

Onderdeel T (artikel 7.34)

Het gaat hier om een technische wijziging in verband met de vervanging van artikel 7.53 door zes nieuwe artikelen ten gevolge van de introductie van een toestemmingsvereiste voor het voeren van een numerus fixus.

Onderdeel U (artikel 7.43)

Vanwege de splitsing van het huidige artikel 7.45b over collegegeld OU in twee artikelen over het collegegeld OU respectievelijk het instellingscollegegeld OU, wordt artikel 7.43 technisch gewijzigd. Daarin wordt voortaan zowel verwezen naar artikel 7.45b als naar het nieuw ingevoegde artikel 7.46a over instellingscollegegeld OU.

Onderdeel V (artikel 7.45b)

Het huidige artikel 7.45b, dat zowel bepalingen over het collegegeld OU als over het instellingscollegegeld OU bevat, wordt opgesplitst in twee artikelen om daarmee duidelijker onderscheid tussen de beide typen collegegeld te maken en tevens aan te sluiten bij de wettelijke systematiek die wordt gebruikt ten aanzien van de overige collegegelden. Artikel 7.45b behoudt de leden die op het collegegeld OU zien; de leden die zien op het instellingscollegegeld OU worden verplaatst naar een separaat, nieuw ingevoegd artikel; artikel 7.46a.

Onderdeel W (artikel 7.46)

In het derde lid van artikel 7.46 wordt specifiek ten aanzien van studenten die niet voldoen aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 7.45a, eerste, tweede en zesde lid, en die niet zijn ingeschreven voor een onderwijs-eenheid bij de OU, maar wel voldoen aan de nationaliteitsvereisten van de WSF 2000 of de Surinaamse nationaliteit bezitten, geregeld dat bij of krachtens amvb een maximumtarief wordt vastgesteld voor het collegegeld dat door hen wordt betaald. Het huidige minimumtarief voor het instellingscollegegeld ter hoogte van het volledig wettelijk collegegeld blijft voor deze studenten gehandhaafd. Daarmee is voor deze categorie studenten, die in het algemeen deel van de toelichting wordt aangeduid als «EER-studenten» (zie paragraaf 3.3), zowel de minimumhoogte als de maximumhoogte van dit collegegeld bij wet gereguleerd.

In het vierde lid wordt ten aanzien van de overige studenten die het instellingscollegegeld betalen, in het algemeen deel van de toelichting aangeduid als «niet-EER-studenten» (zie tevens paragraaf 3.3), geregeld dat bij of krachtens amvb een minimumtarief wordt vastgesteld voor het instellingscollegegeld. Dit minimumtarief komt voor deze studenten in de

⁶⁴ CBHO 15 juni 2009, 2009/006.

plaats van het huidige minimumtarief ter hoogte van het volledig wettelijk collegegeld. Een maximumtarief voor het instellingscollegegeld is voor deze categorie studenten niet aan de orde. In paragrafen 2.3 en 3.3 van het algemeen deel van de toelichting worden zowel de wijzigingen ten aanzien van EER-studenten als niet-EER-studenten nader toegelicht.

Uitgangspunt bij de berekening van het maximumbedrag voor EER-studenten is dat de student op wie het maximumbedrag van toepassing is, geen hoger bedrag aan instellingscollegegeld betaalt dan het bedrag ter hoogte van het volledig wettelijk collegegeld, vermeerderd met het bedrag dat de instelling aan bekostiging ontvangt op basis van het studentafhankelijke bedrag van het onderwijsdeel als bedoeld in artikel 4.7 van het UWHW. Voor universiteiten wordt ook het studentafhankelijke bedrag van het onderzoeksdeel als bedoeld in artikel 4.20 UWHW meegenomen in de berekening. Omdat de hoogte van het studentgebonden bedrag van de bekostiging niet voor elke opleiding hetzelfde is maar afhankelijk is van het bekostigingsniveau (laag, hoog of top) waarin een opleiding is ingedeeld, kunnen de maximumbedragen per groep van opleidingen verschillen. Met een groep van opleidingen wordt bedoeld een groep van opleidingen waarvoor hetzelfde bekostigingsniveau als bedoeld in artikel 4.10, derde lid van het Uitvoeringsbesluit WHW is vastgesteld (zie ook paragraaf 3.3 van de algemene toelichting).

Het minimumtarief voor niet-EER-studenten wordt op dezelfde manier berekend als het maximumtarief voor EER-studenten, met als uitgangspunt dat de student op wie het minimumtarief van toepassing is, geen lager bedrag aan instellingscollegegeld betaalt dan het bedrag ter hoogte van het volledig wettelijk collegegeld, vermeerderd met het bedrag dat de instelling aan bekostiging ontvangt op basis van het studentafhankelijke bedrag van het onderwijsdeel als bedoeld in artikel 4.7 van het UWHW. Voor universiteiten wordt ook het studentafhankelijke bedrag van het onderzoeksdeel als bedoeld in artikel 4.20 UWHW meegenomen in de berekening. Zie voor een verdere toelichting op de berekening paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Financiële maatregelen vanuit de overheid kunnen invloed hebben op het studentafhankelijke deel van de bekostiging, dat wordt gebruikt in de berekening van de maximumbedragen van het instellingscollegegeld. Het studentafhankelijke deel kan jaarlijks fluctueren. Met het oog op de rechtszekerheid voor instellingen en studenten, en het beperken van de administratieve lasten, is het niet wenselijk dat de fluctuaties van het studentafhankelijke deel jaarlijks doorwerkt in de minimum- en maximumtarieven, met als gevolg dat instellingen mogelijk hun collegegeldtarieven steeds zouden moeten aanpassen. Om voornoemde redenen worden het maximumtarief en minimumtarief op grond van het nieuw toegevoegde zevende lid niet jaarlijks aangepast. Omdat evenwel nog niet voor de langere termijn voorzien kan worden welke vaste periode het meest rekening houdt met voornoemde belangen, wordt ervoor gekozen geen periode in de wet vast te leggen, maar te bepalen dat de tarieven periodiek bij of krachtens amvb worden vastgesteld. Vooralsnog wordt gedacht aan een periode van drie jaar.

De maximumbedragen en minimumbedragen worden jaarlijks geïndexeerd volgens de consumentenprijsindex.

Onderdeel X

Artikel 7.46a

De leden drie tot en met zes van het huidige artikel 7.45b worden verplaatst naar onderhavig nieuw artikel, zodat de bepalingen met betrekking tot het collegegeld OU respectievelijk het instellingscollegegeld OU ten behoeve van de overzichtelijkheid en uniformiteit gesplitst zijn. Zie ook de toelichting bij artikel 7.45b. In tegenstelling tot in het huidige artikel 7.45b, wordt het instellingscollegegeld OU expliciet als zodanig aangemerkt in onderhavig artikel.

Naar aanleiding van de wijzigingen met betrekking tot het maximumtarief voor instellingscollegegeld voor EER-studenten en het minimumtarief voor niet-EER-studenten in het derde en vierde lid van artikel 7.46, worden dienovereenkomstig het derde en vierde lid van onderhavig artikel met betrekking tot het vaststellen van de bedoelde tarieven voor het instellingscollegegeld OU gewijzigd.

Net als voor het collegegeld OU geldt voor het instellingscollegegeld OU dat studenten per onderwijseenheid betalen. Het maximumtarief voor het instellingscollegegeld OU bestaat daarom uit een zestigste deel van het bij amvb vastgestelde maximumtarief, vermenigvuldigd met het aantal studiepunten van de onderwijseenheid die de student volgt (zie het derde lid). Het maximumtarief wordt op vergelijkbare wijze berekend als het maximumtarief voor het reguliere instellingscollegegeld voor EER-studenten, bedoeld in artikel 7.46, derde lid (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel W), met dien verstande dat voor het wettelijk collegegeld wordt uitgegaan van het wettelijk collegegeld OU zoals dat op grond van artikel 7.45b, eerste lid van de WHW, ten hoogste kan worden vastgesteld door de instelling, te weten maximaal twee keer de hoogte van het regulier wettelijk collegegeld.

Voor de berekening van het minimumtarief voor instellingscollegegeld OU voor niet-EER-studenten op grond van het derde lid, geldt net als voor de berekening van het minimumtarief voor niet-EER-studenten voor het reguliere instellingscollegegeld, dat het tarief op dezelfde manier wordt berekend als het maximumtarief instellingscollegegeld OU voor EER-studenten. Zie voor een verdere toelichting op de berekening paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Op grond van het zevende lid worden de maximum- en minimumtarieven bij amvb vastgesteld voor een bepaalde periode. Vooralnog wordt gedacht aan een periode van drie jaar. Jaarlijks worden de tarieven volgens de consumentenprijsindex geïndexeerd.

Onderdeel Y (artikel 7.47)

Artikel 7.47, tweede lid, wordt gewijzigd zodat bij ministeriële regeling in plaats van bij amvb de hoogte vastgesteld kan worden van de administratiekosten die het instellingsbestuur in rekening mag brengen bij de student wanneer die zijn collegegeld in termijnen betaalt. Net als bij de voorgestelde wijziging van artikel 7.50 (onderdeel Z) is gelet op aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, gekozen voor een ministeriële regeling.

Onderdeel Z (artikel 7.50)

Artikel 7.50 wordt opnieuw vastgesteld. Het huidige tweede lid biedt de mogelijkheid om bij amvb vast te stellen dat, specifiek in het geval van een inschrijving bij een opleiding met aanvullende eisen of een numerus fixus, bij de student kosten in rekening gebracht mogen worden ten aanzien van de inschrijving. Aan deze grondslag is geen invulling gegeven middels een amvb.

Het huidige eerste en tweede lid worden samengevoegd in het nieuwe eerste lid. Op grond van het nieuwe eerste lid kan voor alle soorten opleidingen, dus ook in andere dan de bovengenoemde gevallen, bij ministeriële regeling worden vastgesteld dat het instellingsbestuur in het kader van de inschrijving een bijdrage mag verlangen van de aspirant-student voor kosten die verband houden met de inschrijving. Onder kosten die verband houden met de inschrijving worden onder meer de kosten verstaan die gepaard kunnen gaan met de fasen die aan de inschrijving vooraf gaan, zoals de aanmelding, selectie en toelating. Voor het vaststellen van de kosten is, gelet op aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, gekozen voor een ministeriële regeling.

Beoogd wordt om bij ministeriële regeling te regelen dat het instellingsbestuur kosten in rekening mag brengen bij de aspirant-student in het geval het instellingsbestuur een buitenlands diploma dient te waarderen of wanneer bij de inschrijving het taalniveau van de student getoetst moet worden.

Conform het huidige derde lid wordt in het nieuwe tweede lid geregeld dat het instellingsbestuur de aspirant-student financieel dient te ondersteunen indien de eigen bijdrage voor de student een onoverkomelijke belemmering voor de inschrijving vormt. Het is aan de student om aan te tonen dat de betreffende eigen bijdrage voor hem een onoverkomelijke belemmering vormt.

Op grond van het nieuwe derde lid dient het instellingsbestuur nadere regels vast te stellen over een gevraagde eigen bijdrage en de financiële ondersteuning als bedoeld in het tweede lid (nieuw).

Onderdeel AA (artikel 7.52c)

Omwille van de leesbaarheid van de artikelen 7.53, 7.53a en 7.53c is het begrip «capaciteitsfixus» toegevoegd aan de begripsbepalingen die specifiek betrekking hebben op paragraaf 4 van titel 3 uit hoofdstuk 7 van de wet.

Onderdeel BB (artikelen 7.53 tot en met 7.53e)

Artikel 7.53

In artikel 7.53 is een nieuw element in de regeling van de numerus fixus opgenomen, namelijk de inspanningsverplichting die ertoe moet leiden dat het aantal numeri fixi zo beperkt mogelijk blijft. De inspanningsverplichting geldt voor elk instellingsbestuur dat ten aanzien van een opleiding of een anderstalig traject te maken heeft met een bestaand of een dreigend capaciteitsgebrek, ongeacht of het instellingsbestuur een aanvraag voor toestemming tot het voeren van een numerus fixus heeft ingediend, de toestemming heeft verkregen, of reeds een capaciteitsbeperking heeft ingesteld. Ook het instellingsbestuur dat geen aanvraag heeft ingediend maar wel te maken heeft met een dreigend of een

bestaand capaciteitsprobleem, is aan de inspanningsverplichting gehouden.

Artikel 7.53a

In dit artikel wordt het toestemmingsvereiste voor het voeren van een numerus fixus op een bacheloropleiding, een associate degree-opleiding of een anderstalig traject binnen een van de voornoemde, Nederlandstalige, opleidingen geregeld. De wenselijkheid van een toestemmingsvereiste is in het algemeen deel van deze memorie van toelichting uiteengezet. De Minister van OCW verleent toestemming voor het voeren van een capaciteitsbeperking indien hij van oordeel is dat sprake is van een capaciteitsprobleem en de beschikbare onderwijscapaciteit ontoereikend is om een onbeperkte inschrijving van studenten mogelijk te maken. In welke gevallen en op basis van welke criteria de Minister tot dat oordeel kan komen wordt uitgewerkt in een ministeriële regeling op grond van artikel 7.53b, eerste lid. In die regeling zullen tevens de te overleggen aanvraagbescheiden en de aanvraag- en besluitvormingsprocedure worden geregeld. De Minister weigert in ieder geval toestemming indien het capaciteitsprobleem naar zijn oordeel kan zijn opgelost voordat een eventueel toestemmingsbesluit in werking zou zijn getreden, namelijk binnen twee studiejaren na het studiejaar waarin de aanvraag is ingediend (tweede lid).

Op grond van het derde lid kan toestemming worden aangevraagd voor een gehele opleiding of voor een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding. Op grond van artikel 7.53b, tweede lid, wordt bij ministeriële regeling vastgesteld welk deel van een traject anderstalig moet zijn, wil een instellingsbestuur voor specifiek dat traject toestemming voor een capaciteitsbeperking kunnen aanvragen. Tevens wordt in de regeling vastgesteld in welke gevallen kan worden gesproken van een Nederlandstalige opleiding, als het gaat om de toepassing van een numerus fixus op een anderstalig traject.

Uit het derde lid volgt dat in geval van toestemming voor het voeren van een numerus fixus, de geldigheidstermijn van de toestemming twee studiejaren na het indienen van de aanvraag van start gaat. In paragraaf 11.2 van het algemeen deel van de toelichting wordt deze tussenliggende periode van twee studiejaren nader toegelicht.

Voor sommige opleidingen staat vast dat het capaciteitsgebrek niet binnen enkele jaren kan worden opgelost. Voor dergelijke opleidingen geldt in zekere zin een structureel capaciteitsprobleem. Het zou niet zinvol zijn dergelijke opleidingen te onderwerpen aan een toestemmingsvereiste. Hetzelfde geldt voor het laten gelden van de inspanningsverplichting van artikel 7.53; zie hierover paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de toelichting. Het zevende lid biedt daarom een grondslag om bepaalde opleidingen van het toestemmingsvereiste en van de inspanningsverplichting uit te zonderen. Daarbij valt te denken aan de opleidingen geneeskunde, tandheelkunde en mondzorgkunde.

Artikel 7.53b

Op grond van het eerste lid worden in een ministeriële regeling de gronden voor toewijzing en weigering van de toestemming voor een numerus fixus nader geregeld. Tevens worden daarin de door het instellingsbestuur in te dienen aanvraagbescheiden en de aanvraag- en besluitvormingsprocedure opgenomen.

Trajecten kunnen in de praktijk in verschillende gradaties anderstalig zijn. Het is denkbaar dat een traject geheel in een andere taal wordt verzorgd maar ook kan een grotendeels anderstalig traject onderdelen bevatten die in het Nederlands worden verzorgd. Niet bij elke gradatie van anderstaligheid is het aanvragen van een numerus fixus op het traject opportuun. Zie hierover paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de toelichting. In het tweede lid wordt daarom bepaald dat bij ministeriële regeling wordt vastgesteld welk deel van een traject anderstalig moet zijn, wil een instellingsbestuur voor specifiek dat traject toestemming voor een numerus fixus kunnen aanvragen. Dit deel kan bijvoorbeeld worden uitgedrukt in het aantal vakken of het aantal studiepunten dat in de andere taal wordt verzorgd. Tevens wordt op grond van het tweede lid bij ministeriële regeling vastgesteld in welke gevallen kan worden gesproken van een Nederlandstalige opleiding, als het gaat om de toepassing van een numerus fixus op een anderstalig traject.

Artikel 7.53c

De diverse onderdelen van dit artikel zijn – met uitzondering van het toestemmingsvereiste – vrijwel identiek aan die van het huidige artikel 7.53, tweede en derde lid. Het vierde lid van het oorspronkelijke artikel 7.53 is vervallen ter voorkoming van te weinig inschrijvingen voor een opleiding of anderstalig traject met een numerus fixus.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel is geregeld dat het instellingsbestuur tijdig de kwalitatieve selectiecriteria en de selectieprocedure bekend maakt op grond waarvan de toelating zal plaatsvinden indien het maximaantal aspirant-studenten wordt overschreden. Studenten die zich inschrijven voor een opleiding dienen namelijk voorafgaand aan de aanmelding en inschrijving bekend te zijn met het bestaan van een numerus fixus, die voor de start van de inschrijvingsperiode via Studielink bekend moet zijn gemaakt. De uiterlijke inschrijvingsdatum in geval van een opleiding die een numerus fixus kent is 15 januari voorafgaand aan de start van het studiejaar waar de inschrijving op ziet. De instelling dient de kwalitatieve selectiecriteria en de selectieprocedure dan ook ruim voorafgaand aan deze uiterlijke inschrijvingsdatum bekend te maken.

Artikel 7.53d

Dit artikel is identiek aan het huidige artikel 7.53, zevende lid.

Artikel 7.53e

Dit artikel is identiek aan het huidige artikel 7.53, vijfde lid.

Onderdeel CC (artikel 7.56)

Het gaat hier om een technische wijziging in verband met de vervanging van artikel 7.53 door zes nieuwe artikelen ten gevolge van de introductie van het toestemmingsvereiste voor een numerus fixus. Het te wijzigen artikel 7.56, tweede lid, verwijst onder meer naar artikel 7.53, vijfde lid (het nieuwe 7.53e). Deze verwijzing treft geen doel. Het is aannemelijker dat verwijzing naar artikel 7.53, vierde lid, is bedoeld. Aangezien dat artikellid is vervallen, vervalt ook de verwijzing.

Onderdeel DD (artikel 9.18)

In artikel 9.18, eerste lid, onderdeel a, wordt in de eerste plaats geregeld dat de opleidingscommissie van de openbare universiteit instemmingsrecht heeft op de OER ten aanzien van het onderwerp met betrekking tot

de onderwijstaal van de opleiding en de taal waarin de examens worden afgenomen, dat met onderhavig wetsvoorstel wordt opgenomen in artikel 7.13 als verplicht onderdeel van de OER.

Daarnaast wordt conform het uitgangspunt bij vergelijkbare artikelen, zoals artikel 9.38, geregeld dat de opleidingscommissie instemmingsrecht heeft op de OER en niet op afzonderlijke onderwerpen. Wel is het zo dat de opleidingscommissie haar oordeel baseert op de bepaalde onderdelen.

Onderdeel EE (artikel 9.33a)

In artikel 9.33a worden enkele technische wijzigingen gedaan naar aanleiding van de vervanging van artikel 7.53 door zes nieuwe artikelen ten gevolge van de introductie toestemmingsvereiste voor numerus fixus, en het nieuw ingevoegde artikel 7.46a met betrekking tot het instellingscollegegeld.

Onderdeel FF (artikel 9.38)

Omdat met de voorgestelde wijziging van artikel 9.18, het onderwerp «de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd en waarin de examens worden afgenomen» ten aanzien van het instemmingsrecht op de OER bij de opleidingscommissie komt te liggen, wordt dit onderwerp met de wijziging van artikel 9.38 uitgezonderd van het instemmingsrecht op de OER van de faculteitsraad van een universiteit.

Onderdeel GG (artikel 10.3c)

In artikel 10.3c, eerste lid, onderdeel a, wordt in de eerste plaats geregeld dat de opleidingscommissie van de hogeschool instemmingsrecht heeft op de OER ten aanzien van het onderwerp met betrekking tot de onderwijstaal van opleidingen en de taal waarin de examens worden afgenomen, dat met onderhavig wetsvoorstel wordt opgenomen in artikel 7.13 als verplicht onderdeel van de OER.

Daarnaast wordt conform het uitgangspunt bij vergelijkbare artikelen, zoals artikel 9.38, geregeld dat de opleidingscommissie instemmingsrecht heeft op de gehele OER en niet op afzonderlijke onderwerpen. Wel is het zo dat de opleidingscommissie haar oordeel baseert op de bepaalde onderdelen.

Onderdeel HH (artikel 10.20)

Omdat met de voorgestelde wijziging van artikel 10.20, het onderwerp «de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd en waarin de examens worden afgenomen» ten aanzien van het instemmingsrecht op de OER bij de opleidingscommissie komt te liggen, wordt dit onderwerp met de wijziging van artikel 10.20 uitgezonderd van het instemmingsrecht op de OER van de medezeggenschapsraad van een hogeschool.

Onderdeel II (artikel 10.20a)

In artikel 10.20a worden enkele technische wijzigingen gedaan naar aanleiding van de vervanging van artikel 7.53 door zes nieuwe artikelen ten gevolge van de introductie van het toestemmingsvereiste voor een numerus fixus, en naar aanleiding van het nieuw ingevoegde artikel 7.46a met betrekking tot het instellingscollegegeld.

Onderdeel JJ (artikel 11.11)

In artikel 11.11, eerste lid, wordt in de eerste plaats geregeld dat de opleidingscommissie van de OU instemmingsrecht heeft op de OER ten aanzien van het onderwerp met betrekking tot de onderwijstaal van de opleiding en de taal waarin de examens worden afgenomen, dat met onderhavig wetsvoorstel wordt opgenomen in artikel 7.13 als verplicht onderdeel van de OER.

Daarnaast wordt conform het uitgangspunt bij vergelijkbare artikelen, zoals artikel 9.38, geregeld dat de opleidingscommissie instemmingsrecht heeft op de gehele OER en niet op afzonderlijke onderwerpen. Wel is het zo dat de opleidingscommissie haar oordeel baseert op de bepaalde onderdelen.

Onderdeel KK (artikel 11.13)

Omdat met de voorgestelde wijziging van artikel 11.13, het onderwerp «de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd en waarin de examens worden afgenomen» ten aanzien van het instemmingsrecht op de OER bij de opleidingscommissie komt te liggen, wordt dit onderwerp met de wijziging van artikel 11.13 uitgezonderd van het instemmingsrecht op de OER van de universiteitsraad van de OU.

Onderdeel LL (artikel 15.2)

Vanwege het nieuw ingevoegde artikel 7.46a wordt de verwijzing in artikel 15.2 technisch gewijzigd.

Onderdeel MM (artikel 18.93)

Artikel 18.93

Eerste lid

In artikel 18.93 is opgenomen wanneer voor opleidingen die op het moment van inwerkingtreding van de Wet taal en toegankelijkheid anderstalig dan wel voor een deel als bedoeld in artikel 7.2, derde lid, anderstalig zijn, en die op grond van artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, anderstalig onderwijs willen blijven aanbieden, de aanvraag voor instemming van de NVAO plaatsvindt. De instellingen die het betreft dienen de aanvraag in bij de eerstvolgende accreditatiebeoordeling. Dient de eerstvolgende accreditatiebeoordeling zich reeds aan binnen een jaar na de inwerkingtreding van de wet, dan dient de instelling de aanvraag in, tegelijkertijd met de daaropvolgende accreditatiebeoordeling. Voor deze termijn is gekozen om regeldruk voor zowel de NVAO als de instellingen zoveel mogelijk te voorkomen, en instellingen de tijd te gunnen voor het treffen van de noodzakelijke voorbereidingen voor de toets anderstalig onderwijs. Voor bestaande anderstalige opleidingen kan deze toets vanwege de noodzakelijke voorbereidingen te snel komen, indien deze binnen een jaar na inwerkingtreding plaatsvindt.

Hoewel de aanvraag voor instemming hierdoor voor sommige opleidingen enige jaren na inwerkingtreding van de wet plaatsvindt, dienen de betreffende instellingen vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet het nieuwe wettelijk kader na te leven. Enkel op grond van de gewijzigde uitzonderingsgronden in artikel 7.2 kan anderstalig onderwijs worden verzorgd. Indien dit gebeurt op grond van het «meerwaarde»-criterium in artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, en het deel dat anderstalig is valt onder de definitie van «deel van de opleiding» als bedoeld in

artikel 7.2, derde lid, dient de instelling beleid vast te stellen op grond van artikel 7.2, vierde lid.

Tweede lid

Op de aanvraag zijn dezelfde regels van toepassing als op opleidingen die op het moment van de aanvraag (nog) niet anderstalig zijn, met dien verstande dat een bestaande anderstalige opleiding waarover de NVAO besluit dat eerst aan voorwaarden moet worden voldaan voordat instemming kan worden verkregen, in de tussenliggende periode niet Nederlandstalig wordt, maar anderstalig blijft. Dit vanuit het uitgangspunt dat het voor zittende studenten wenselijk is zo min mogelijk te worden geconfronteerd met wisselingen in de onderwijstaal.

Artikel 18.94

Een instellingsbestuur dat op het moment van inwerkingtreding van de wet reeds anderstalig onderwijs aanbiedt en aan wie naar aanleiding van de toets anderstalig onderwijs de instemming wordt geweigerd – al dan niet nadat voorwaarden zijn gesteld waaraan niet is voldaan – is gehouden te stoppen met het verzorgen van het

anderstalige onderwijs. Op grond van het eerste lid geeft de NVAO de instelling een redelijke termijn om in voorkomend geval over te kunnen schakelen naar het Nederlands en daartoe de benodigde aanpassingen te doen. Ingeval de weigering van de instemming leidt tot beëindiging van de opleiding, heeft de instelling de plicht de opleiding af te bouwen overeenkomstig artikel 7.3, zesde lid (zie het tweede lid). Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.6c, eerste en tweede lid.

Artikel II. Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs

Onderdeel A (artikel 1.2.1)

In artikel 1.2.1 van de WEB is de zogeheten drievoudige kwalificatieplicht opgenomen. Naar aanleiding van de wijziging in artikel 7.1.1 over onderwijs in een andere taal, waarin naar die plicht wordt verwezen, wordt het begrip in onderhavig artikel aangescherpt. Het is algemeen bekend dat het beroepsonderwijs niet alleen eindonderwijs is. Het diploma mbo-4 niveau (middenkader- en specialistenopleiding), en in theorie ook mbo-3 (vakopleiding) voor zover de Minister van OCW daartoe opleidingen aanwijst, geeft toegang tot het hbo ingevolge artikel 7.24, derde lid, van de WHW. Het hbo omvat ingevolge artikel 7.3a, tweede lid, WHW sinds kort naast de bachelor- en masteropleidingen ook associate degree-opleidingen. Met de wijziging van artikel 1.2.1 wordt nu verduidelijkt dat het mbo in de kwalificatie van studenten tevens rekening dient te houden met de doorlopende leerlijn naar vervolgonderwijs. Dit betekent dat ook de verschillende niveaus van beroepsonderwijs zoveel mogelijk op elkaar behoren aan te sluiten, zodat er ook binnen het beroepsonderwijs zelf sprake is van een doorlopende leerlijn.

Voor wat betreft het onderwijs dat toegang geeft tot het mbo is met name het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) van belang. Dit bestaat uit de schoolsoorten voorbereidend beroepsonderwijs en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (hierna: mavo). De mavo-school werd tot nu toe niet expliciet genoemd, terwijl deze schoolsoort wel een belangrijke toeleverancier is van aspirant-mbo-studenten. De gewijzigde zin beschrijft daarom de gehele doorlopende leerlijn die een student beroepsonderwijs kan doorlopen.

Daarmee bevat artikel 1.2.1, tweede lid, van de WEB werkelijk een drievoudige kwalificatieplicht voor de mbo-instellingen. Studenten mbo moeten in de eerste plaats worden opgeleid tot vakmensen die zowel theoretisch als praktisch worden voorbereid op de uitoefening van het beroep. Daarnaast worden studenten mbo door hun beroepsopleiding gevormd als mens, mede gericht op het kunnen functioneren als burger in de Nederlandse samenleving. Ten derde, en dat wordt verduidelijkt door de onderhavige toevoeging, dienen studenten mbo te worden voorbereid op vervolgonderwijs. Dat kan zijn beroepsonderwijs van een hoger niveau, en voor beroepsopleidingen van het vierde niveau (middenkader- en specialistenopleiding) de start van een opleiding hoger onderwijs. Dit laatste kan dus zowel een associate degree-opleiding als een hbo-bacheloropleiding zijn in de zin van de WHW.

Onderdeel B (artikel 7.1.1)

Artikel 7.1.1 van de WEB, dat regels stelt over de taal waarin onderwijs wordt verzorgd en examens worden afgenomen, wordt gemoderniseerd. Zoveel mogelijk is daarbij aangesloten bij hetgeen in artikel I, onderdeel M van onderhavig wetsvoorstel wordt geregeld voor het hoger onderwijs. Dit taalartikel is overigens ook van toepassing op een opleiding voortgezet algemeen volwassenonderwijs die door een regionaal opleidingscentrum (hierna: roc) wordt verzorgd, indien dat roc ook voor die opleiding door de Minister van OCW wordt bekostigd.

Eerste lid

Ook in het mbo blijft het uitgangspunt dat onderwijs wordt verzorgd en dat examens worden afgenomen in de Nederlandse taal, zo bepaalt het eerste lid.

Tweede lid

In het tweede lid is geregeld op welke gronden van deze hoofdregel mag worden afgeweken. Hiermee worden de regels die zijn verbonden aan de keuze om een andere taal te voeren in het mbo en een enkele opleiding educatie voor een deel gewijzigd en verduidelijkt.

In het tweede lid is expliciet gemaakt dat het voeren van een andere taal in het onderwijs of de examinering slechts kan zien op een deel van de beroepsopleiding. Voor de WEB is dit daarmee anders dan voor de WHW. Uit artikel 7.2.4, vierde lid, van de WEB volgt namelijk voor het mbo dat de in het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen vastgestelde niveaus voor een beroepsopleiding in acht moeten worden genomen als onderdeel van het kwalificatiedossier. In het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB is bepaald met welk minimaal resultaat een student in de mbo-niveaus 2 tot en met 4 een examenonderdeel Nederlandse taal dient af te leggen. Een beroepsopleiding volledig in een andere taal verzorgen, is daarmee op dit moment onmogelijk.

De specifieke grond genoemd in onderdeel a ziet op situaties die zonder meer het voeren van een andere taal rechtvaardigen. Het gaat in onderdeel a om het verzorgen van onderwijs en examens in een andere taal dan het Nederlands, omdat die talen onderdeel zijn van de kwalificatie of als keuzedeel zijn gekozen. In deze situaties is zo evident dat de anderstaligheid passend is, dat geen sprake hoeft te zijn van een nadere belangenafweging met betrekking tot de taalkeuze. Een en ander wordt ook naar de huidige opvattingen aangenomen.

Het onderdeel b is nieuw voor het mbo. In het mbo komt het op dit moment sporadisch voor dat buitenlandse gastdocenten worden uitgenodigd om een deel van het onderwijs te verzorgen. Voor de eenduidigheid van de wetgeving tussen het mbo en het ho wordt deze mogelijkheid nu ook expliciet geregeld voor het mbo. De anderstalige gastdocent die enkele lessen in het mbo-onderwijsprogramma voor zijn rekening neemt, kan op grond van artikel 4.2.1, zesde lid, van de WEB aan de slag. Wel is het belangrijk dat er een bewuste keuze wordt gemaakt voor de inzet van gastdocenten. Immers, die inzet moet wel meerwaarde hebben ten opzichte van eigen personeel of Nederlandstalig personeel.

In het voorgestelde onderdeel c dient wel sprake te zijn van een belangenafweging binnen de instelling. Deels gaat het om bestaande gronden om een andere voertaal te mogen kiezen. Namelijk de specifieke aard en inrichting van het onderwijs, alsmede het overeind houden van de kwaliteit van het onderwijs.

Met het thans geldende onderdeel c wordt ruimte geboden om het onderwijs in een andere taal aan te bieden indien dit noodzakelijk is met het oog op gronden die verband houden met de specifieke aard en de inrichting van het onderwijs of de kwaliteit van het onderwijs. Het noodzakelijkheids criterium komt te vervallen. Daarvoor in de plaats komt dat voor de buitenlandse taal in het onderwijs en examinering – na zorgvuldige afweging – kan worden gekozen, indien het voeren van de betreffende taal voor de student meer van belang is dan het voeren van de Nederlandse taal met het oog op de drievoudige kwalificatieplicht voor elke beroepsopleiding, die is opgenomen in artikel 1.2.1 van de WEB. Uitgangspunt daarbij wordt dat hiervoor kan worden gekozen indien het voeren van de betreffende taal van groter belang is voor de student gezien zijn kansen op de arbeidsmarkt, vervolgonderwijs of deelname aan de samenleving. Naast deze afweging

blijft ook de zorgplicht arbeidsmarktperspectief als bedoeld in artikel 6.1.3 van de WEB van belang.

Bij gronden die verband kunnen houden met de aard en inrichting wordt gedacht aan het bestaan van internationale uitwisselingsprogramma's, zoals buitenlandse projecten die bijdragen aan verbetering van de internationale competenties van studenten, die deze later nodig hebben op de arbeidsmarkt, of een project dat studenten de taal laat leren waarmee ze beter zijn voorbereid op een anderstalige vervolgonderwijs.

Daarnaast kan thans reeds de kwaliteit van het onderwijs een uitzonderingsgrond vormen, bijvoorbeeld indien specifieke expertise om les te geven niet in Nederland beschikbaar is en een buitenlandse docent aangetrokken moet worden. Ook deze omstandigheid kan zich in de huidige situatie onverminderd voordoen. De specifieke aard, de inrichting en de kwaliteit van het onderwijs worden dan ook gehandhaafd als uitzonderingsgronden.

Derde lid

Taalbeleid voorafgaand aan de keuze voor een andere taal (onderdeel a)

Op grond van het nieuw toegevoegde derde lid worden het besluit om een andere taal te voeren, en de reden waarom hiertoe wordt besloten, per opleiding schriftelijk vastgelegd. Het bevoegd gezag wordt daarnaast verplicht zijn afwegingen en procedure om te komen tot de keuze voor een andere taal vast te stellen. Dit geldt slechts voor zover op grond van het tweede lid, onderdeel c wordt afgeweken van de hoofdregel. Hiermee

wordt beoogd dat binnen de instelling duidelijk is uitgewerkt in welke gevallen tot anderstaligheid kan worden overgegaan en op welke wijze deze keuze binnen de instelling wordt gemaakt. Op deze manier wordt inzichtelijk langs welke procedurele en inhoudelijke kaders de belangenafweging binnen de instelling plaatsvindt. Per instelling, per opleiding en per situatie kunnen deze procedurele en inhoudelijke kaders verschillen. Het derde lid schrijft daarom niet voor welke procedure gevolgd moet worden; wel dat

op instellingsniveau de procedurele kaders worden vastgelegd. De gedragscode uit het oude artikel 7.1.1 is daarmee vervallen.

Taalbeleid na de keuze voor een andere taal (onderdeel b)

Het derde lid, onderdeel b, verplicht het bevoegd gezag om beleid vast te stellen over de wijze waarop hij zich inspant om de kwaliteit van het onderwijs aan de opleiding te waarborgen. Het beleid kan bijvoorbeeld zien op de wijze waarop binnen de instelling wordt geëvalueerd of een keuze voor het voeren van een andere taal de gewenste effecten oplevert. Een ander aspect dat van belang is voor de kwaliteit van het onderwijs, is dat instellingen zich ervan blijven vergewissen dat de taalbeheersing van de docenten met betrekking tot de onderwijstaal op peil is, en dat zij hierin investeren.

Aangezien iedere instelling reeds over een kwaliteitszorgstelsel dient te beschikken, ligt het in de rede in voorkomend geval dit onderdeel te laten zijn van dat kwaliteitszorgstelsel uit hoofde van artikel 1.3.6. van de WEB.

Het onderdeel b stelt, in tegenstelling tot het vergelijkbare derde lid, onderdeel b van voorgesteld artikel 7.2 WHW, niet als voorwaarde dat de instelling zich ertoe moet inspannen de toegankelijkheid van Nederlandstalige studenten aan de opleiding te waarborgen. Gelet op het verplichte examenonderdeel Nederlandse taal kan slechts een deel van de opleiding anderstalig zijn. Hiermee is er geen aanleiding om aan te nemen dat het voeren van een andere taal binnen een beroepsopleiding een hoge drempel opwerpt voor Nederlandstalige studenten.

Gelet hierop en omdat het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs al onderdeel uitmaakt van het reeds verplichte kwaliteitszorgstelsel als bedoeld in artikel 1.3.6 van de WEB, is er daarmee ook geen noodzaak een vierde lid vast te stellen met een delegatiebepaling zoals die wordt voorgesteld in artikel 7.2, vierde lid, WHW. Wel wordt net als voor artikel 7.2 van de WHW een grondslag voorgesteld om bij of krachtens amvb nader te kunnen bepalen in welke gevallen sprake is van de «meerwaarde» zoals bedoeld in het tweede lid, onderdeel c (zie het vierde lid).

Artikel III. Wijziging Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen

Deze uitbreiding van de wettelijke grondslag maakt het mogelijk om in het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen voor een beroepsopleiding meer dan één referentieniveau aan te wijzen. Deze referentieniveaus worden daarmee onderdeel van het onderwijs- en examenprogramma, zo volgt uit artikel 7.2.4, vierde lid, van de WEB. In het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB wordt nader geregeld hoe wordt geëxamineerd en welk eindcijfer is vereist om te kunnen slagen.

Hiermee kan voor het vierde niveau van beroepsonderwijs uitvoering worden gegeven aan de zogenoemde omkeerregeling, zoals aangegeven in paragrafen 2.1 en 3.1 van het algemeen deel van de toelichting.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven