

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 juli 2019 en het nader rapport d.d. 9 september 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 april 2019, nr. 2019000714, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 12 juli 2019, nr. W05.19.0100/l, bied ik U hierbij aan. Het advies is integraal opgenomen in het nader rapport en cursief weergegeven.

Bij Kabinetsmissive van 11 april 2019, no. 2019000714, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van 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 taalbeleid in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs (taal en toegankelijkheid), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen die erop gericht zijn de toegankelijkheid van het (hoger) onderwijs te waarborgen en de instroom van internationale studenten te beheersen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting duidelijker tot uitdrukking te brengen welke concrete problemen het voorstel moet oplossen en wat de oorzaak van die problemen is. Zij adviseert daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan de bekostiging van het hoger onderwijs, omdat er een direct verband is tussen bekostiging, het aantrekken van buitenlandse studenten en het taalbeleid. Met het oog daarop adviseert de Afdeling de analyse en de aanbevelingen van de Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (de commissie Van Rijn) en van nog te verschijnen andere onderzoeken,² in de probleemanalyse te betrekken, en de voorgestelde maatregelen vorm te geven op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken.³ In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

Met betrekking tot de inhoud constateert de Afdeling dat het voorstel wat betreft de onderwijstaal de bestaande liberale praktijk ten aanzien van opleidingen in een andere taal dan de Nederlandse accommodeert, en die praktijk niet begrenst. Het voorstel laat voorts de sobere bekostiging en de daaruit voortvloeiende impuls om zoveel mogelijk studenten aan te trekken onaangeroerd. Daarenboven maximeert het voorstel het instellingscollegegeld voor Nederlandse en EER-studenten voor tweede en volgende studies op kostendekkend niveau. Maar omdat instellingen in doorsnee al een kostendekkend tarief hanteren, is het effect van het voorstel op dit punt gering. Op dit punt expliciteert het voorstel slechts de huidige mogelijkheid om aan niet-EER studenten een verhoogd instellingscollegegeld te vragen.

De maatregel die nog het meeste effect zou kunnen hebben is de invoering van een ministerieel toestemmingsvereiste voor het kunnen voeren van een capaciteitsnorm. Uit de toelichting blijkt echter geen noodzaak daartoe; er is geen aanleiding om te veronderstellen dat instellingen zonder goede grond een capaciteitsnorm instellen.

In paragraaf 2 worden de aanleiding voor het voorstel en de inhoud ervan besproken. Paragraaf 3 geeft een schets van de maatschappelijke en politieke context van het voorstel. Vervolgens worden in afzonderlijke paragrafen de onderdelen van het voorstel besproken: taalbeleid (4), toestemmingsvereiste bij numerus fixus (5) en de maximering van het instellingscollegegeld (6).

1. Aanleiding voor en inhoud van het voorstel

Het voorstel is de uitwerking van maatregelen die eerder zijn aangekondigd in het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» en in twee kamerbrieven uit 2018.⁴

Het voorstel regelt onder meer:

- modernisering van het taalbeleid van instellingen (ho en mbo);*
- invoering van een toestemmingsvereiste voor het instellen van capaciteitsnorm;*
- maximering van de hoogte van het instellingscollegegeld dat instellingen kunnen berekenen aan EER-studenten (inclusief Nederlandse studenten) voor tweede en volgende studies;*

² Bijvoorbeeld de Interdepartementale Beleidsdoorlichting inzake de Internationalisering van het hoger onderwijs.

³ Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs, *Wissels om. Naar een transparante en evenwichtige bekostiging en meer samenwerking in hoger onderwijs en onderzoek, mei 2019.*

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 59; Kamerstukken II 2018/19, 31 288, nr. 664.
[https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoordvertrouwen-in-de-toekomst.](https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoordvertrouwen-in-de-toekomst)

- creëren van een wettelijke grondslag voor een eigen bijdrage voor de kosten van een diplomawaardering en het afnemen van een taaltoets.

In de media en de Tweede Kamer zijn de afgelopen tijd zorgen geuit over nadelige gevolgen van bepaalde aspecten van de internationalisering van het onderwijs. Die zorgen betreffen met name de «verengelsing» van het onderwijs. Enerzijds zou het feit dat het onderwijs in toenemende mate in het Engels wordt aangeboden afbreuk doen aan de wettelijke verplichting tot bevordering van het Nederlands.

Anderzijds zou de kwaliteit van het onderwijs te lijden hebben onder de beperkte taalvaardigheid in het Engels van docenten en studenten. Ook wordt zorg uitgesproken over de toegankelijkheid van het onderwijs. De toegankelijkheid van onderwijs voor Nederlandse studenten kan immers onder druk komen te staan wanneer meer opleidingen uitsluitend in het Engels worden aangeboden: niet alle Nederlandse studenten beheersen deze taal voldoende om met goed gevolg een opleiding in die taal te volgen.⁵ Ook kan een te grote belangstelling van (buitenlandse) studenten tot studentenstops leiden en in die zin tot verminderde toegankelijkheid en risico op zelfselectie.

2. Context van het voorstel

Het Ministerie van OCW en de onderwijsinstellingen hebben de afgelopen jaren ingezet op het versterken van de internationale dimensies van het onderwijs.⁶ Dit beleid betreft zowel Nederlandse studenten die (een deel van) hun studie in een uitenland volgen, als buitenlandse studenten die aan Nederlandse instellingen studeren en daarna mogelijk op de Nederlandse arbeidsmarkt instromen. Dit beleid heeft er onder meer toe geleid dat in 2018 28% van de wo-bachelors (en 76% van de wo-masters) alleen in het Engels was te volgen en dat thans een op de vier studenten in de wo-master uit het buitenland komt.⁷ Na het Verenigd Koninkrijk biedt Nederland het hoogste percentage Engelstalige opleidingen aan in de EU.⁸

Aan de keuze om internationalisering in het onderwijs te stimuleren liggen verschillende redenen ten grondslag. Die kunnen van economische of politiek maatschappelijke aard zijn of – op instellingsniveau – van financiële, onderwijskundige of organisatorische aard.⁹ Bij deze verschillende aspecten van internationalisering zijn diverse belangen betrokken, die onderling niet altijd verenigbaar zijn. Internationalisering kan bijdragen aan de onderwijs- en onderzoekskwaliteit in Nederland, de

⁵ Onderwijsraad, Internationalisering in het hoger onderwijs, april 2018.

⁶ Zie o.a. Nuffic, Internationalisering in beeld 2018, samenvatting: «In het wo komt internationalisering op de eerste plaats voort uit het grensoverschrijdende karakter van de wetenschap. In het hbo is internationalisering sterker verbonden met de globalisering van de arbeidsmarkt waar afgestudeerden terecht komen. Hoewel internationalisering in de jaren '90 vooral nog betrekking had op uitwisseling van studenten en intercultureel leren, is het aantrekken van internationale diplomastudenten voor een deel van de studieprogramma's sinds de jaren '00 steeds belangrijker geworden. Deze laatste trend is onlosmakelijk verbonden met het toenemende gebruik van Engels als voertaal. De maatschappelijke discussie over internationalisering is met name gericht op deze inkomende diplomabiliteit in relatie tot de capaciteit van het hoger onderwijs.»

⁷ Zie: Nuffic, <https://www.nuffic.nl/onderwerpen/internationalisering-feiten-en-cijfers/> en het advies Internationalisering in het hoger onderwijs van de Onderwijsraad, Den Haag, 20 april 2018.

⁸ 6 ACA (2014). English-Taught Programmes in European Higher Education – the state of play in 2014.

⁹ Onderwijsraad, Internationalisering in het hoger onderwijs, Den Haag, 20 april 2018. Zie ook de internationaliseringsagenda 2018 van de VSNU en de Vereniging van Hogescholen: http://www.vsnunl.nl/files/documenten/Domeinen/Internationaal/Internationaliseringsagenda%20Hoger%20Onderwijs_2018.pdf.

internationale positionering van Nederland als kennisland en aan het adresseren van behoeften en tekorten van de arbeidsmarkt. Zo dient internationalisering de kernfuncties van het onderwijs: socialisatie, persoonsvorming en kwalificatie.¹⁰ Voorts brengt de instroom van buitenlandse studenten extra inkomsten aan het hoger onderwijs.

Hierbij doet zich evenwel het volgende dilemma voor: de wijze waarop de op het aantal studenten gebaseerde bekostiging is ingericht en het niveau ervan geeft een prikkel tot het werven en toelaten van veel (buitenlandse) studenten.¹¹ Een belangrijke, effectieve manier om dat te doen is het aanbieden van opleidingen in het Engels. Een onbegrensde grote toestroom leidt echter tot capaciteitsproblemen en gaat ten koste van de kwaliteit van het onderwijs en van de doelmatigheid van de onderwijsuitgaven door het Rijk.

Deze problemen en de aanbevelingen voor een oplossingen ervan worden uitvoerig besproken in het rapport van de commissie Van Rijn. Op 15 mei jl. heeft zij haar adviesrapport «Wissels om» aangeboden aan Minister van Engelshoven.¹² Op 21 juni jl. heeft de Minister de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van haar reactie op het adviesrapport.¹³ Beide stukken hangen direct samen met het wetsvoorstel, zoals de Minister terecht heeft gesteld in haar reactie op het rapport. De inzichten vervat in deze rapporten zijn begrijpelijkerwijze nog niet verwerkt in het voorstel dat in april jl. aan de Afdeling is voorgelegd voor advies. De Afdeling wijst er in dit kader op dat het onderhavige voorstel aan haar voor advies is aangeboden op een moment waarop een aantal belangrijke onderzoeken die de onderwerpen die het voorstel regelt raken, nog niet gepubliceerd zijn. De volgende onderzoeken, enkele uitgevoerd in opdracht van de Minister van OCW, zullen in de loop van 2019 nog verschijnen:

- Interdepartementaal beleidsonderzoek naar internationalisering in het hoger onderwijs, – strategisch advies internationalisering in het hoger onderwijs door de Onderwijsraad,*
- onderzoek van het SCP naar effecten van onderwijs in het Engels voor eerste-generatie studenten en sociaal-economisch zwakkere bevolkingsgroepen,*
- onderzoek van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek naar de specifieke effecten van internationalisering op de kwaliteit van het onderwijs in het mbo, hbo en wo,*
- onderzoek door de Inspectie naar de financiële gevolgen van de deelname van internationale studenten in het hoger onderwijs.*

Doordat deze onderzoeken nog niet zijn verwerkt in het voorstel is het moeilijk de betekenis van het voorstel in het licht van actuele inzichten en de bredere problematiek te beoordelen.

De Onderwijsraad wijst er in zijn advies Internationalisering in het hoger onderwijs op dat «houding en beleid ten aanzien van internationalisering in het hoger onderwijs geen kwestie van «wel» of «niet» is, maar van expliciete reflectie op het achterliggende waarom en op wat nodig is om internationalisering goed te laten werken en mogelijke keerzijden te beperken.» De Afdeling onderschrijft dit gezichtspunt. Zij sluit zich aan bij

¹⁰ Internationaliseringsagenda 2018 van de VSNU en de Vereniging van Hogescholen, p. 4 en 6.

¹¹ Wissels om, a.w., paragraaf 1.2.2.

¹² Wissels om, a.w., p. 21 e.v.

¹³ Kamerstukken I, 2018/19, 31 288, G. In reactie op het rapport van de Commissie Van Rijn heeft de Minister onder meer toegezegd nader onderzoek te doen naar de kosten van het hoger onderwijs en de toereikendheid van het macrobudget in relatie tot de veronderstelde kwaliteit en doelmatigheid van het hoger onderwijs.

de constatering van de Onderwijsraad dat internationalisering op zichzelf een positief te waarderen koers is, die evenwel vraagt om waarborgen voor onderwijskwaliteit en toegankelijkheid.¹⁴ Zij adviseert de uitkomsten van een dergelijke reflectie in het wetsvoorstel en de toelichting daarop te verwerken. Zij adviseert daarbij voorts de bovengenoemde onderzoeken in het voorstel te verwerken, alvorens het in te dienen bij de Tweede Kamer.¹⁵

Mocht het wetsvoorstel ingrijpend worden gewijzigd, dan gaat de Afdeling ervan uit dat de wijziging opnieuw aan haar wordt voorgelegd voor advies.

De regering deelt de mening van de Afdeling dat een reflectie op de beoogde doelen en mogelijke keerzijden van internationalisering op zijn plaats is, en dat de uitkomsten van deze reflectie onderdeel moeten zijn van onderhavig wetsvoorstel.

De Afdeling verwijst naar diverse onderzoeken op het terrein van internationalisering die in de optiek van de Afdeling onderdeel moeten zijn van de genoemde reflectie. De regering vindt het inderdaad belangrijk dat de verschillende onderzoeken op dit terrein in samenhang worden gezien. Daar waar mogelijk zijn relevante onderzoeksresultaten dan ook, onder meer naar aanleiding van het advies van de Afdeling, betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel.

Alvorens in dit nader rapport hierop verder in te gaan, vermeldt de regering graag het volgende. Het evidente belang van het betrekken van de verschillende bestaande onderzoeken op het gebied van internationalisering in het onderwijs, laat onverlet dat er relevante onderzoeken zijn die niet kunnen worden betrokken omdat deze nog in uitvoering zijn of in de komende jaren nog kunnen worden uitgezet. Het thema internationalisering kent immers verschillende facetten en een breed palet aan onderwerpen die raken aan verschillende beleidsterreinen. Gezien de breedte van het onderwerp is het niet de bedoeling of de ambitie van de regering om in het wetsvoorstel alle verschillende aspecten van internationalisering in het onderwijs tegelijkertijd te adresseren. Zo is naar aanleiding van het – zoals ook door de Afdeling aangehaalde Interdepartementaal beleidsonderzoek internationalisering in het hoger onderwijs (hierna: IBO) – bijvoorbeeld geadviseerd om aanvullend onderzoek uit te zetten naar de kwalitatieve effecten van en effectieve manieren voor internationalisering in het onderwijs. Dit neemt niet weg dat er nu reeds effecten van internationalisering in beeld zijn die nopen tot het treffen van een aantal maatregelen in het belang van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Daartoe dient het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid.

De uitgangspunten van het strategisch advies van de Onderwijsraad – waar de Afdeling aan refereert – worden door de regering onderschreven. De Onderwijsraad formuleert internationalisering als volgt: «de versterking van internationale dimensies in het onderwijs ten behoeve van het internationaal competent worden van leerlingen en studenten.»¹⁶ De regering sluit zicht bij deze formulering aan, en geeft in de Kamerbrief «Internationalisering in evenwicht» van juni 2018 aan dat de versterking van deze internationale dimensies in het onderwijs toegevoegde waarde heeft voor zowel de student, de onderwijsinstelling, alsook voor de Nederlandse kenniseconomie. Internationalisering heeft meerwaarde,

¹⁴ Onderwijsraad, Internationalisering in het hoger onderwijs, Den Haag, 20 april 2018, p. 2.

¹⁵ Zie ook Aanwijzingen voor de regelgeving, Ar 2.2 (Nut en noodzaak) en 2.3 (Voorafgaand onderzoek, alvorens tot het tot stand brengen van een regeling wordt besloten).

¹⁶ Onderwijsraad, *Internationalisering in het hoger onderwijs*, 2018.

maar het is belangrijk ook aandacht te hebben voor de keerzijden van internationalisering.¹⁷

Het door de Afdeling aangehaalde onderzoek van het SCP gericht op de effecten van verengelsing op eerstegeneratiestudenten en sociaal-economisch zwakkere bevolkingsgroepen is nog niet afgerond. Het SCP heeft aangegeven dat het onderzoek niet voor het einde van dit jaar afgerond zal worden.

Van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek wordt vooraansnog geen onderzoek verwacht naar de effecten van internationalisering op de kwaliteit van het onderwijs. Evenwel is in het kader van het IBO een dergelijk overzichtsonderzoek naar de effecten van internationalisering op de kwaliteit reeds gedaan.

Het onderzoek van de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) gericht op de financiële gevolgen voor de onderwijsdeelname internationale studenten is onlangs afgerond.¹⁸ Uit het inspectierapport zijn geen signalen gekomen die ingaan tegen de ingezette lijn vanuit de regering.

De regering heeft in het bijzonder de uitkomsten van het IBO betrokken in dit wetsvoorstel. Op hoofdlijnen trekt het IBO conclusies over de effecten van de instroom van internationale studenten ten aanzien van macro-economische effecten, taalbeleid, financiële effecten, alsmede over de kennis over de effecten van internationalisering op de kwaliteit en toegankelijkheid van het Nederlands hoger onderwijsstelsel. 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 daarmee bij aan het structurele arbeidsaanbod. Op de langere termijn leveren internationale studenten gemiddeld een positieve bijdrage aan de rijksbegroting. Internationalisering levert een positieve bijdrage aan de wetenschap, en ook voor de kwaliteit van het onderwijs zijn er positieve baten mogelijk, aldus het IBO-rapport.¹⁹ Naast deze positieve aspecten van internationalisering agendaert het IBO ook de andere kant van internationalisering en de risico's die schuilen achter de sterke toename van het aantal internationale studenten en volledig Engelstalige opleidingen. Ook stelt het IBO vast dat er nog veel kennis ontbreekt over de effecten van internationalisering op het onderwijs. De regering sluit zich aan bij deze conclusies op hoofdlijnen, waarbij er zowel aandacht is voor de waarde alsook de mogelijke keerzijden van internationalisering.

Het uitgangspunt blijft dat internationalisering op zichzelf van waarde is. Daarom is het van belang om te benadrukken dat, anders dan de Afdeling opmerkt, het beheersen van de instroom van studenten niet een doelstelling op zich is van het voorstel. Het doel is wel het voor instellingen en voor het stelsel in zijn algemeenheid beheersbaar maken van – vaak financiële – effecten die optreden als gevolg van de instroom van internationale studenten. Zoals de Afdeling ook benoemt in haar advies liggen er verschillende redenen ten grondslag aan de stimulering van internationalisering in het onderwijs, en het voorstel gaat ervan uit dat de instroom van internationale studenten in beginsel positieve effecten met zich meebrengt voor onze kenniseconomie en onze samenleving. Alleen daar waar er door de instroom negatieve effecten optreden voor de kwaliteit, de toegankelijkheid en de belastbaarheid van het onderwijs, moeten die effecten worden ondervangen.

¹⁷ Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 59.

¹⁸ Inspectie van het onderwijs, juni 2019, rapport uitkomst van themaonderzoek naar ontwikkeling van aantal internationale studenten en effecten daarvan voor de financiële positie van de instellingen.

¹⁹ IBO Internationalisering van het (hoger) onderwijs, juli 2019.

Het IBO geeft in haar rapport een divers palet van mogelijke maatregelen die de regering kan treffen op het gebied van onder meer 1) het vergaren van kennis over de effectieve vormen van internationalisering en de gevolgen voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs, 2) de beheersbaarheid van de instroom van internationale studenten en 3) taalbeleid. Het advies van de Afdeling om het voorstel nader te overwegen in verband met onder meer het IBO en enkele andere verschenen of nog te verschijnen onderzoeken, heeft geleid tot de opname in het wetsvoorstel van enkele aanvullende maatregelen. Deze maatregelen passen in de visie van de regering en sluiten aan bij de maatregelen uit het wetsvoorstel, zoals voorgelegd aan de Afdeling. Het gaat om een aanpassing van artikel 1.3 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) met betrekking tot de inspanningsverplichting voor hogeronderwijsinstellingen om de Nederlandse uitdrukingsvaardigheid van studenten te bevorderen, en om een wijziging van artikel 7.46 van de WHW in verband met de vaststelling van een nieuw minimumtarief voor het instellingscollegegeld dat wordt berekend aan niet-EER-studenten. Voornoemde wijzigingen betreffen een verdere uitwerking van de beleidsdoelstellingen en -uitgangspunten die de basis vormen voor het wetsvoorstel, en leiden in de ogen van de regering daarmee niet tot ingrijpende wijziging van het voorstel. De betreffende maatregelen worden nader toegelicht in de desbetreffende paragrafen van dit nader rapport.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de toelichting op verschillende plekken, in het bijzonder in paragraaf 1, aangevuld.

Naast het advies van de Afdeling hierboven over het nader onderbouwen en in een bredere context plaatsen van het voorstel als geheel, maakt zij de volgende opmerkingen over de afzonderlijke onderdelen van het voorstel.

3. Taalbeleid

a. Beoogde doelen ten aanzien van taalbeleid. Uit de toelichting blijkt dat de wijzigingen ten aanzien van het taalbeleid van instellingen in wo, hbo en mbo verschillende doelen dienen:

- het actualiseren van het wettelijk kader voor taalbeleid, zodat het meer aansluit bij de veranderende praktijk en meer mogelijkheden geeft voor maatwerk.*
- het creëren van randvoorwaarden voor een verantwoord taalbeleid van de instellingen, waarin kwaliteit en toegankelijkheid worden gewaarborgd.*
- verbetering van de naleving en handhaafbaarheid van de wettelijke eisen rond taalbeleid.²⁰*

b. Voorgestelde wijzigingen in de WHW en de WEB. Uitgangspunt blijft: Nederlands, tenzij.

Onderwijs in Nederland wordt in het Nederlands gegeven, tenzij de wet mogelijkheden biedt om onderwijs in een andere taal aan te bieden. De WHW en de Web laten afwijking van het uitgangspunt dat onderwijs in het Nederlands verzorgd wordt toe, in een aantal in de wet omschreven situaties. Dat blijft ook het uitgangspunt na de voorgestelde wijzigingen.

²⁰ Zie ook de antwoorden op de vragen uit het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving, gepubliceerd op <https://www.internetconsultatie.nl/toegankelijkheidho>.

Het voorstel beoogt een «actualisering» van de criteria waaronder de instellingen van dit uitgangspunt kunnen afwijken.²¹

Waar nu de wet bij afwijken van dit uitgangspunt vereist dat een andere taal noodzakelijk is, gelet op onder meer de aard, inrichting en kwaliteit van het onderwijs, is het voorgestelde criterium dat sprake moet zijn van een meerwaarde van de andere taal boven het Nederlands.²² Dat betekent een verbreding ten aanzien van de mogelijkheden om niet-Nederlandstalige opleidingen aan te bieden. Volgens de toelichting heeft het voorstel echter niet primair tot doel het aantal anderstalige opleidingen te verhogen of te verlagen. Het voorstel beoogt enkel te zorgen dat instellingen de keuze voor niet-Nederlandstalig onderwijs weloverwogen maken, met ruimte voor maatwerk.²³

De wijziging van artikel 7.2 WHW houdt bovendien in dat het mogelijk wordt om een deel van een opleiding in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden. Ook verandert de procedure de wijze waarop instellingen hun taalbeleid moeten vaststellen en verantwoorden.²⁴ In het hoger onderwijs krijgen de opleidingscommissies instemmingsrecht ten aanzien van het taalbeleid.²⁵ Artikel 7.1.1 van de Web over taalbeleid in het middelbaar beroepsonderwijs wordt op een vergelijkbare wijze aangepast.²⁶

Bij de toepassing van het vereiste van «meerwaarde» dient een belangenafweging door de instelling plaats te vinden. Op grond van de huidige wet verantwoordt de instelling deze afweging – op basis van het strengere criterium van «noodzakelijkheid» – in een gedragscode. Uit onderzoek van de Inspectie van het onderwijs naar het taalbeleid in het hoger onderwijs is gebleken dat de naleving door instellingen van deze verplichting zeer te wensen overlaat.²⁷ De Inspectie komt in haar onderzoek daarnaast tot de conclusie dat het huidige artikel 7.2 WHW en de toelichting daarop geen concrete toetsbare uitwerking als handreiking biedt: niet voor de instellingen bij de naleving en niet voor de Inspectie voor het toezicht daarop. De (summiere) invulling van de huidige gedragscodes geeft onvoldoende handvatten voor – het toezicht op – een passend taalbeleid op instellingsniveau en voor het stelsel als geheel.²⁸ De Inspectie beveelt dan ook aan de WHW zo aan te passen dat deze, overigens zonder inbreuk te maken op de autonomie van de instellingen, voldoende richting geeft in het taalbeleid.

²¹ Memorie van toelichting, p. 3 en 11.

²² Artikel I, E, nieuw artikel 7.2 WHW, tweede lid onder c.

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

²⁴ Artikel I, onderdeel E, nieuw artikel 7.2, derde en vierde lid.

²⁵ Artikel I, onderdelen H en BB.

²⁶ Voorgesteld wordt artikel 7.1.1. Web zo aan te passen dat voor een deel van een opleiding ook voor een andere taal gekozen kan worden wanneer een anderstalige gastdocent het onderwijs verzorgt. Net als in het hoger onderwijs moet gelden dat onderwijs in een andere taal meerwaarde biedt ten opzichte van het Nederlands en dienen instellingen een taalbeleid te voeren.

²⁷ 77 van de 125 hoger onderwijs instellingen verzorgen onderwijs in een andere taal dan het Nederlands. 43 daarvan doen dit aan de hand van een gedragscode zoals voorgeschreven door de WHW. Inspectie van het onderwijs, Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs. Utrecht, november 2018, p. 17 en samenvatting.

²⁸ Inspectie van het onderwijs, Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs. Utrecht, november 2018. p. 39 en samenvatting.

Op grond van de WHW hebben instellingen een verplichting ten aanzien van Nederlandstalige studenten om hun uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te bevorderen.²⁹ De Afdeling constateert dat het voorstel het door het introduceren van het «meerwaarde-criterium» mogelijk maakt, dat instellingen vaker dan nu het geval is onderwijs aanbieden in een andere taal dan het Nederlands. Weliswaar stelt het voorstel striktere (procedurele) eisen aan het taalbeleid, maar het nieuwe inhoudelijke criterium van een «meerwaarde» is minder stringent dan het bestaande «noodzaak»-criterium. De bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands heeft met het voorstel geen expliciete plek gekregen in het taalbeleid van de instellingen.

De Afdeling adviseert in de toelichting meer aandacht te besteden aan de vraag hoe de beoogde geactualiseerde regels voor het taalbeleid zich verhouden tot (de handhaving van) bovengenoemde wettelijke verplichting voor de instellingen.

Net als in de huidige situatie het geval is, blijft met het voorstel het uitgangspunt dat onderwijs in Nederland in het Nederlands wordt verzorgd, tenzij sprake is van een wettelijke uitzonderingsgrond om het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden. De Afdeling geeft aan dat de introductie van het «meerwaardecriterium» een verbreding betekent ten aanzien van de mogelijkheden om niet-Nederlandstalige opleidingen aan te bieden. Bij de invoering van het «noodzakelijkheids criterium» in 1993 stond de globalisering en de internationalisering van het hoger onderwijs nog in de kinderschoenen. In vergelijking met de tijd waarin het noodzaakvereiste is geïntroduceerd, bestaat in de huidige praktijk vaker de behoefte tot het aanbieden van anderstalig onderwijs, omdat dit van meerwaarde is voor de student. Het vervangen van het noodzaakvereiste door het meerwaardevereiste heeft als doel maatwerk mogelijk te maken. De wijziging naar het «meerwaarde-criterium» is in die zin een actualisering en modernisering van de wet. Daarnaast wil de regering met het wetsvoorstel stimuleren dat instellingen bewuster nadenken en beleid formuleren voor wanneer een opleiding of een deel daarvan in een andere taal wordt verzorgd. Met de wijziging van artikel 7.2 van de WHW wordt geëxpliciteerd dat ook een deel van een opleiding in een andere taal kan worden verzorgd. Het is namelijk belangrijk dat een instelling die voornemens is een opleiding volledig anderstalig te verzorgen, eerst beziet of het belang van de anderstaligheid ook wordt gediend door de opleiding deels in de andere taal en deels in het Nederlands te verzorgen (meertaligheid). Zo kan de student zowel de voordelen benutten die de andere taal biedt, maar wordt tevens blijvende aandacht voor de Nederlandse taal geborgd.

De verplichting om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te bevorderen geldt voor alle instellingen, maar de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands kan met name in gevaar komen wanneer opleidingen (volledig) in een andere taal dan het Nederlands worden verzorgd. Een goede uitdrukkingsvaardigheid in de Nederlandse taal is relevant met het oog op de binding van het onderwijs en studenten met de lokale en nationale samenleving. Naast het belang van de Nederlandse taal in de samenleving ziet de regering in lijn met het IBO het belang in van het behoud van de Nederlandse taal als academische taal, en het waarborgen van kennisvalorisatie en van de deelname van academici aan het publieke debat in Nederland. Daarnaast wijst het IBO er op dat voor anderstalige studenten een goede uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van

²⁹ Artikel 1.3, vijfde lid WHW: «De instellingen richten zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van het onderwijs wat betreft Nederlandstalige studenten mede op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands.»

belang is voor hun integratie en het verhogen van hun blijfkans. Het IBO stelt daarom dat overwogen kan worden om artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW van toepassing te laten zijn op *alle* studenten. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling en naar aanleiding van het advies van het IBO – wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat de verplichting voor hogeronderwijsinstellingen om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van studenten te bevorderen voortaan ziet op alle studenten en niet enkel op Nederlandstalige studenten. Voor wat betreft anderstalige studenten heeft deze verbreding tot doel dat een sterkere binding van deze studenten met de Nederlandse taal en context wordt bewerkstelligd, en daarmee het Nederlands als culturele taal en als academische taal beter wordt beschermd en geborgd binnen het (hoger) onderwijs.

Tevens wordt in artikel 1.3 in een nieuw zesde lid een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur voorschriften te kunnen stellen over de wijze waarop instellingen de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid bevorderen voor Nederlandstalige studenten. Onderzocht zal worden welke concretisering van de norm in de praktijk het meest effectief bijdraagt aan het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands onder alle studenten. Bovengenoemde wijzigingen worden nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.3 en in paragrafen 2.1 en 3.1 van het algemeen deel. Daarin wordt naar aanleiding van het advies van de Afdeling bijzondere aandacht besteed aan artikel 1.3, vijfde lid, naast artikel 7.2 van de WHW.

c. Handhaafbaarheid en effectiviteit van het voorgestelde taalbeleid

De Inspectie voor het onderwijs, die toeziet op de naleving van de wet, geeft aan slecht uit de voeten te kunnen met het nieuwe criterium «meerwaarde». Het gebruik van deze term is uit een oogpunt van handhaving geen verbetering, aldus de Inspectie.³⁰ Mede gelet op deze kritische houding van de Inspectie komt het de Afdeling voor dat het voorstel nog onvoldoende houvast biedt voor een verbetering in de naleving en het toezicht op het taalbeleid. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt te preciseren. De Afdeling wijst er op dat er de argumenten voor en tegen niet-Nederlandstalig onderwijs verschillend van aard zijn en ook per opleiding verschillen. Zo is de situatie voor exacte opleidingen waar het onderzoek sterk internationaal geïntendeerd is geheel anders dan bij opleidingen gericht op de Nederlandse rechtspraktijk en opleidingen gericht op de Nederlandse taal of geschiedenis. Het valt de afdeling op dat het meerwaarde-beginsel zoals geformuleerd in artikel 7.2 WHW niet is uitgewerkt in concrete criteria. In de praktijk blijkt dat de afgelopen jaren het niet-Nederlandstalig onderwijs over de hele breedte is toegenomen. Het ligt dan ook voor de hand om of met behulp van concrete criteria of met voorbeelden in de toelichting, enige indicatie te geven hoe getoetst moet worden aan het uitgangspunt dat het onderwijs in beginsel in het Nederlands wordt gegeven. Ook heeft de Afdeling vragen over de plaats die de beoordeling van het taalbeleid heeft in het accreditatieproces. Sinds begin 2019 richt het accreditatieorgaan, de Nederlands Vlaamse accreditatie organisatie (NVAO), zich bij de reguliere kwaliteitstoetsing van opleidingen ook op de taalkeuze.³¹ De stelling in de memorie van toelichting dat de beoordeling van de taalkeuze door de NVAO enerzijds en de rol van de Inspectie die toezicht moet houden op de naleving van de naleving van de wet anderzijds naast elkaar bestaan, biedt naar het oordeel van de Afdeling gezien het overlappen van deze taken en bevoegdheden onvoldoende duidelijkheid over de uitvoerbaarheid en doeltreffendheid van het voorstel.³² De

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 7.1, verslag van de consultatie van de Inspectie.

³¹ Zie ook: Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 59.

³² Memorie van toelichting, paragraaf 7.1, laatste alinea.

Afdeling adviseert daarom in de toelichting nader in te gaan op de rolverdeling tussen de Inspectie en de NVAO met betrekking tot de beoordeling van de taalkeuze en het toezicht op naleving van de wetsartikelen over taalbeleid. Zij adviseert daarbij tevens aandacht te besteden aan de consequenties voor de instelling van een eventueel oordeel van de Inspectie dat de instelling de betreffende onderdelen van de wet niet naleeft. Daarbij dient ook duidelijk gemaakt te worden welke de consequenties zijn indien de NVAO van oordeel is dat de taalkeuze voor een opleiding nadelig is voor de kwaliteit van het onderwijs.

De Afdeling is er, het bovenstaande in aanmerking nemend, niet van overtuigd dat de voorgestelde wijziging een effectieve oplossing biedt voor de geconstateerde gebreken in het wettelijk voorgeschreven taalbeleid en de uitvoering, naleving en handhaving daarvan. Zij adviseert de wijzigingen ten aanzien van het taalbeleid nader te onderbouwen met aandacht voor de hierboven genoemde punten.

In de afgelopen jaren is gebleken dat het huidige artikel 7.2 moeilijk handhaafbaar was. Niet altijd kon gegarandeerd worden dat instellingen op de juiste gronden het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands aanboden. De regering onderkent dat de handhaafbaarheid van de wijzigingen in artikel 7.2 zeer van belang is. Naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de inspectie heeft overleg plaatsgevonden met de inspectie en de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO) om te bezien bij welke organisatie de inhoudelijke beoordeling of een andere taal dan het Nederlands een meerwaarde heeft voor studenten, het beste past.

Na overleg is in het voorstel opgenomen dat deze beoordeling, de zogenoemde «toets anderstalig onderwijs», bij de NVAO wordt belegd, omdat deze toets past bij de huidige accreditatietaken van de NVAO. De NVAO beoordeelt of het gelet op de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van de opleiding, meer in het belang is van de student met het oog op de kennis, het inzicht of de vaardigheden bij het afronden van die opleiding, om aan (een deel van) de opleiding een andere taal dan het Nederlands te voeren. De toets anderstalig onderwijs vindt in beginsel plaats tijdens de toets nieuwe opleiding, accreditatie bestaande opleiding of tijdens de (her)beoordeling voor behoud van de accreditatie bestaande opleiding. Het oordeel dat wel of geen instemming wordt verleend of dat aan het verkrijgen van de instemming voorwaarden verbonden zijn, wordt als «deelbesluit» opgenomen in het accreditatiebesluit, zoals dit ook het geval is voor de besluiten over de naam van de opleiding en over graadtoevoeging, bedoeld in artikel 5.7, vierde lid, van de WHW. Tussen de zogenoemde accreditatiemomenten in kan een instelling «tussentijds» instemming vragen voor het verzorgen van een (deel van een) opleiding in een andere taal dan het Nederlands. In dat geval dient een aanvraag te worden ingediend bij de NVAO en kan de NVAO een panel inschakelen dat adviseert over de aanvraag.

In artikel I, onderdelen D tot en met J en onderdeel MM van het voorstel zijn de desbetreffende (wijzigings)artikelen opgenomen. Aan het voorgestelde artikel 7.2 is voorts een zesde lid toegevoegd met een grondslag om voor te kunnen schrijven in welke gevallen sprake is van de in het tweede lid, onderdeel c, bedoelde «meerwaarde». Daarmee wordt het, mede naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling, mogelijk gemaakt om nader in te vullen aan de hand van welke criteria de NVAO aan het uitgangspunt toetst dat het onderwijs in beginsel in het Nederlands wordt gegeven.

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. De inspectie heeft meer handvatten voor het toezicht. In het wetsvoorstel worden duidelijke voorschriften vastgesteld over wanneer een instelling taalbeleid dient op te stellen. 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 zij daarover niet een eigenstandige inhoudelijke beoordeling te doen.

In de paragrafen 2.1, 3.1,7.1 en 9.1 wordt dit nader toegelicht.

d. Medezeggenschap

De Afdeling heeft in beginsel begrip voor de keuze om de medezeggenschap over het taalbeleid te verankeren in de vorm van een instemmingsrecht voor de opleidingscommissies aan de universiteiten en hogescholen. Medezeggenschap is een belangrijke waarborg bij het vormen en onderhouden van een zorgvuldig en verantwoord taalbeleid, met voldoende waarborgen voor de toegankelijkheid van het onderwijs. De afgelopen jaren zijn er echter signalen geweest dat de opleidingscommissies niet in alle gevallen voldoende bezet en georganiseerd zijn.³³

De Afdeling adviseert nader toe te lichten of de opleidingscommissies daadwerkelijk voldoende toegerust zijn om hun nieuwe taak te vervullen en aandacht te besteden aan eventuele noodzaak van versterking van deze commissies.

De opleidingscommissie is sinds de invoering van de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen op 1 januari 2017 een medezeggenschapsorgaan en heeft instemmingsrecht ten aanzien van de onderwijs- en examenregeling. Daarmee is naast medezeggenschap op centraal en facultair niveau, ook op opleidingsniveau de betrokkenheid van student en docent geborgd. Aangezien op opleidingsniveau het besluit wordt genomen over de taal van de opleiding, is een rol voor de opleidingscommissie hierin een logische stap. Met het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 9.48 van de WHW op opleidingscommissies, waarin het gebruik van voorzieningen en scholing voor medezeggenschap is geregeld, acht de regering de opleidingscommissies voldoende toegerust voor het vervullen van de nieuwe taak.

Evenals de Afdeling nu aan de orde stelt, is de positie van de opleidingscommissies bij de wetsbehandeling nadrukkelijk punt van aandacht geweest. In 2021 wordt de uitvoering van de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen geëvalueerd. Vooruitlopend daarop zijn conform een toezegging aan de Eerste Kamer eind 2018 gesprekken gevoerd met betrokkenen en vertegenwoordigers met als doel na te gaan of er reden is tot zorg, tussentijdse bijstelling, extra voorlichting of ondersteuning van de opleidingscommissies. Uit de gesprekken komt over het algemeen een positief beeld naar voren, zij het dat de variatie ten aanzien van het functioneren, de positionering en de facilitering en ondersteuning van opleidingscommissies groot is. Bij de evaluatie in 2021 zal de mate waarin opleidingscommissies zijn toegerust een belangrijk punt van aandacht zijn.

³³ Inspectie voor het onderwijs, Recht van spreken. Het functioneren van Opleidingscommissies in het bekostigd hoger onderwijs in 2016. Zie hierover ook het advies van de Afdeling advisering en het nader rapport bij het wetsvoorstel Wet accreditatie op maat: Kamerstukken II 2016/17, 34 735, nr. 4.

4. Toestemmingsvereiste capaciteitsbeperking (numerus fixus)

a. Voorgestelde wijzigingen in de WHW

In het wetsvoorstel wordt de meldingsplicht met betrekking tot het vaststellen van een capaciteitsnorm (numerus fixus) vervangen door een inspanningsverplichting om in samenwerking met anderen een oplossing te vinden voor het dreigende capaciteitsgebrek en door een vereiste van toestemming door de Minister. Een toestemming geldt in beginsel voor drie jaar. De Minister kan voorwaarden verbinden aan de toestemming. Het wordt voorts mogelijk om alleen voor het anderstalige traject een capaciteitsbeperking aan te vragen. Algemene doelstelling van de maatregel is het waarborgen van de toegankelijkheid en de kansengelijkheid van het hoger onderwijs.

b. Noodzaak en wenselijkheid

Hierbij valt op dat een probleemanalyse ontbreekt. Enerzijds stelt de toelichting dat instellingen een beslissing om een capaciteitsnorm in te stellen niet zomaar nemen, en dat het aantal opleidingen die een dergelijk plafond hanteren daalt. Anderzijds wekt zij de indruk dat instellingen zich nog onvoldoende inzetten om het gebruik ervan tot een minimum te beperken. Concrete aanwijzingen daarvoor ontbreken echter. Volstaan wordt met het in abstracte zin benadrukken van de negatieve kanten van een capaciteitsnorm. Dit betreft echter mogelijke consequenties van het gebruik van het instrument, maar zegt niets over een onjuiste concrete toepassing ervan.

Daarbij komt het volgende. De toelichting gaat eraan voorbij dat instellingen naar zoveel mogelijk studenten zullen streven als uit een oogpunt van kwaliteit nog verantwoord is. Het ligt daarom dan ook niet voor de hand dat instellingen zonder goede reden een capaciteitsnorm zullen instellen. Dat geldt ook voor de beslissing om een opleiding in het Engels in te stellen. Zolang die beslissing – in de woorden van het voorstel – in het belang is van de (Nederlandse) student met het oog op de door hem te verwerven kennis, inzicht of vaardigheden, is die beslissing evenwel niet alleen legitiem, maar ook raadzaam. De Afdeling is daarom niet overtuigd van de noodzaak en wenselijkheid van het invoeren van alle voorgestelde maatregelen.

De Afdeling wijst er in dit verband op dat het aantal opleidingen met een capaciteitsnorm (numerus fixus) de laatste jaren is gedaald van 170 (2014) naar 100 (2019). Bijna de helft ervan (48) heeft betrekking op gezondheidszorg, waaronder Geneeskunde en Tandheelkunde waarbij de overheid zelf een capaciteitsnorm stelt. Verder zijn er 18 opleidingen op het terrein van de techniek, waarvoor een capaciteitsnorm geldt.³⁴ Naar aanleiding van het rapport van de commissie van Rijn heeft het kabinet terecht gesteld dat bij de technische opleidingen «de bekostiging minder hard is toegenomen dan de sterk gestegen studentenaantallen. Dat zet druk op de kwaliteit van het onderwijs en heeft op sommige plekken ook geleid tot numeri fixi.»

Tegen deze achtergrond acht de Afdeling het wenselijk dat de toelichting beschrijft welke problemen aanleiding hebben gegeven of geven tot het instellen van een capaciteitsnorm, en in hoeverre een toestemmingsvereiste daarvoor een oplossing biedt.

³⁴ Kamerstukken II 2018/19, 31 288, nr. 677, p. 13–14.

Anders dan de Afdeling, meent de regering dat er wel degelijk een noodzaak is om de meldingsplicht numerus fixus van instellingen te vervangen door het toestemmingsvereiste. Hoewel – zoals de Afdeling beschrijft – het aantal opleidingen met een numerus fixus afneemt en instellingen goed nadenken over het gebruik van een numerus fixus, is de regering van mening dat hier nog een belangrijke slag kan worden gemaakt. De regering ziet het als haar verantwoordelijkheid om ook vooraf te kunnen optreden ten aanzien van het instellen van een numerus fixus. Het instrument kent op dit moment namelijk geen waarborgen voor het gebruik daarvan. Sterker nog, het is eenvoudig inzetbaar en evenmin hoeft er extern verantwoording over te worden afgelegd. De regering vindt dat risicovol, omdat het instrument een beperking legt op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.

De Afdeling geeft aan dat in de toelichting voorbij wordt gegaan aan het feit dat de instelling streeft naar zoveel mogelijk studenten met behoud van kwaliteit. De regering erkent dat het in het algemeen in het belang zal zijn van een instelling om te streven naar een maximaal aantal studenten. Tegelijkertijd kan een instelling ook een groot voordeel hebben bij het instellen van een capaciteitsfixus. De instelling kan in dat geval studenten selecteren die naar verwachting nominaal hun studie zullen afronden, en zo het aantal studenten dat langer dan nominaal over zijn of haar studie doet beperken. Dat kan een belangrijke overweging zijn om een numerus fixus voor een opleiding in te stellen. Op dit moment is, nu voor het instellen van een numerus fixus enkel een meldingsplicht geldt, onvolledige in beeld in welke mate deze overwegingen meespelen bij het besluit van een instelling om een numerus fixus in te stellen. Door middel van het toestemmingsvereiste zal vooraf meer inzicht verkregen kunnen worden in de motivatie van instellingen om te willen overgaan tot een numerus fixus.

De regering is van mening dat een belangrijke stimulans tot samenwerking uitgaat van de invoering van het toestemmingsvereiste. Samenwerking tussen instellingen behoeft echt verbetering. De Commissie Van Rijn wijst daar eveneens op in haar onlangs uitgebrachte advies:³⁵ meer samenwerking tussen hogeronderwijsinstellingen kan een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van de concurrentie tussen instellingen. De regering wenst onder andere de onderlinge concurrentie te minimaliseren. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld in paragraaf 2.2.

c. Ministeriële toestemming

Het is voorts de vraag of de Minister wel in de juiste positie is om de noodzaak van een numerus fixus te kunnen beoordelen. Bij de opleidingen voor geneeskunde en tandheelkunde wordt de hoogte van de capaciteit al geruime tijd voor meerdere jaren vastgesteld op basis van een advies van externe experts en in overleg met de Minister van VWS. Voor deze werkwijze – die kennelijk model heeft gestaan voor het wetsvoorstel – is gekozen mede omdat het dure opleidingen betreft en vanwege de maatschappelijke noodzaak van goede zorg. Voorts wordt de Minister hierdoor deels verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opleiding. De WHW berust echter op de gedachte dat het de verantwoordelijkheid van de instelling is om daarin keuzes te maken en om die reden bijvoorbeeld grenzen te stellen aan de toegang tot de opleiding.

³⁵ Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2019, rapport *Wissels om, Naar een transparante en evenwichtige bekostiging*, Kamerstukken II 2018/19, 31288, nr. 726.

De Afdeling wijst erop in het verleden de overheid de capaciteit van de instellingen op hun voorstel reguleerde op grond van de Machtigingswet inschrijving studenten.

Dit stelsel is verlaten, omdat het niet leidde tot minder opleidingen met een capaciteitsnorm, waardoor de noodzaak van overheidsbemoeienis op dit punt niet sterk is.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan deze eerdere ervaringen met de instelling van een capaciteitsnorm na toestemming van de Minister.

Ten aanzien van de door de Afdeling in herinnering geroepen Machtigingswet inschrijving studenten, die bij invoering van de WHW in 1993 is ingetrokken, merkt de regering op dat de ervaringen met die wet moeilijk doorgetrokken kunnen worden naar het huidige tijdperk en onderhavig wetsvoorstel. Anders dan ten tijde van de Machtigingswet inschrijving studenten is dat de studentenaantallen aanzienlijk zijn toegenomen en anders dan toen is er nu de toenemende druk op instellingen vanwege de groeiende toestroom van internationale studenten. Hoewel de Machtigingswet inschrijving studenten en het wetsvoorstel hetzelfde doel hebben om het aantal numerusfixusopleidingen te verminderen, maakt de veranderde situatie dat de vergelijking met het huidige stelsel en onderhavig wetsvoorstel niet goed te maken is. Daarnaast heeft het huidige wetsvoorstel ook tot doel dat wordt geborgd dat de keuze voor een numerus fixus met andere instellingen en 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 om toestemming moeten vragen voor het hanteren van een numerus fixus tot meer weloverwogen beslissingen zal leiden. De instellingen houden de regie op de kwaliteit en de studentenaantallen.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld in paragraaf 2.2. Daarbij is ook ingaan op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister van en de instellingen.

d. Anderstalig traject

Indien een capaciteitsnorm voor een opleiding geldt, dan geldt deze voor alle trajecten die van die opleiding deel uitmaken. Indien een (te) grote toestroom van buitenlandse studenten de reden van het capaciteitsgebrek is en het probleem zich alleen voordoet op een anderstalig traject, dan is het niet in het belang van de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten om voor de gehele opleiding een capaciteitsnorm toe te passen. Daarom wordt expliciet in de wet geregeld dat niet alleen op een gehele opleiding, maar ook op een anderstalig traject binnen een opleiding een capaciteitsnorm kan worden gevoerd. In geval van een capaciteitsprobleem bij een Nederlandstalig traject dient echter niettemin een numerus fixus voor de hele opleiding te worden aangevraagd. Indien toestemming wordt verkregen voor een capaciteitsnorm voor een anderstalig traject kan de Minister daaraan de voorwaarde verbinden dat een Nederlandstalig traject moet worden gestart.

Het voorstel maakt het mogelijk om de capaciteitsproblemen voor elk traject binnen een opleiding afzonderlijk te beoordelen. Tegen die achtergrond is het niet logisch om indien het capaciteitsprobleem alleen het Nederlandstalige traject betreft, per definitie ook een capaciteitsnorm in te voeren voor het anderstalige deel van de opleiding waar wellicht geen probleem bestaat. Afgezien daarvan is het de vraag of van instel-

lingen die al met een capaciteitsprobleem kampen en daarom toestemming krijgen voor een capaciteitsnorm, gevraagd kan worden capaciteit vrij te maken voor het starten van een Nederlandstalig traject. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

Met dit voorstel wil de regering het mogelijk maken voor instellingen om enkel op een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding een numerus fixus te voeren.

De aanleiding voor deze maatregel is het signaal vanuit de sector dat zich vanwege de groeiende toestroom van internationale studenten capaciteitsproblemen kunnen voordoen op anderstalige trajecten die niet in dezelfde mate spelen bij de Nederlandstalige equivalent van een dergelijk traject.³⁶ De Vereniging van Universiteiten (hierna: VSNU) en de Vereniging Hogescholen hebben in hun internationaliseringsagenda opgemerkt dat een capaciteitsbeperking op alleen een anderstalig traject hiervoor een oplossing kan zijn.³⁷ Vanuit die gedachte en vanuit het oogpunt de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandstalige studenten te borgen – een uitdrukkelijk doel van het wetsvoorstel – wordt enkel voor anderstalige trajecten en niet voor Nederlandstalige trajecten de mogelijkheid tot een numerus fixus voor een traject ingevoerd. Om de doelstelling van het borgen van de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandstalige studenten sterker tot uitdrukking te laten komen in deze maatregel, is naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling in voorgesteld artikel 7.53a, derde lid, toegevoegd dat toestemming voor een numerus fixus op een anderstalig traject alleen kan worden verkregen in geval van een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding. In een anderstalig traject binnen een anderstalige opleiding zal namelijk geen sprake zijn van een Nederlandstalige equivalent die vanwege invoering van deze maatregel gevrijwaard blijft van een onnodige capaciteitsbeperking. Binnen een Nederlandstalige opleiding zal dat vaker wel het geval zijn. In voorgesteld artikel 7.53b, tweede lid, is een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling het begrip «Nederlandstalige opleiding», specifiek in relatie tot de toepassing van artikel 7.53a, nader te kunnen invullen.

Naar aanleiding van de vraag van de Afdeling in hoeverre van een instelling gevraagd kan worden om in geval van toestemming voor een numerus fixus op dat traject, een Nederlandstalige equivalent van het traject aan te bieden, is besloten om de wettelijke mogelijkheid tot het opleggen van dat toestemmingsvoorschrift te schrappen. Bij nader inzien grijpt een dergelijk voorschrift te ver in op de autonomie van hogeronderwijsinstellingen. De bovengenoemde toespitsing van de maatregel op de Nederlandstalige opleiding, draagt er reeds aan bij dat in het bijzonder de toegankelijkheid voor Nederlandstalige studenten wordt geborgd, zonder dat de instellingsautonomie onevenredig wordt beperkt. Wel wordt van instellingen op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 7.2 van de WHW verwacht dat indien zij anderstalig onderwijs aanbieden, zij zich ertoe inspannen de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten te waarborgen. De wijze waarop de instelling dit doet, is aan de instelling.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling zijn aanpassingen gedaan in de toelichting in de paragrafen 2.2, 4.2 en 9.2.

³⁶ Uit de reacties op de internetconsultatie van het voorstel blijkt dat de koepels en de instellingen tevreden zijn met de invoering van de maatregel, zie paragraaf 9.2 van het algemeen deel van de toelichting.

³⁷ Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 59.

e. Handhaving

De Inspectie voor het onderwijs, die toeziet op de naleving van de wet door de instellingen, is van oordeel dat dit toezicht op de inspanningsverplichting voor een bestuur dat overweegt een capaciteitsfixus aan te vragen onuitvoerbaar is. Voorts heeft de Inspectie ten aanzien van de mogelijkheid om de toestemming in te trekken gewezen op de grote gevolgen voor de capaciteit.

Omdat het toezicht op de wet verzekerd moet zijn, adviseert de Afdeling aan deze opmerkingen aandacht te besteden.

De regering deelt de opvatting van de inspectie dat toezicht op naleving van de inspanningsverplichting voor een bestuur dat *overweegt* een capaciteitsfixus in te stellen, in de aanvankelijk voorgestelde vorm moeilijk uitvoerbaar was voor de inspectie. De regering heeft voorgesteld artikel 7.53 en de artikelsgewijze toelichting daarbij daarom aangepast. De inspanningsverplichting geldt in alle gevallen waarin van een dreigend of bestaand capaciteitsgebrek sprake is, dus ongeacht of een instelling voornemens is een aanvraag in te dienen of niet en ook nadat eventueel toestemming is verkregen van de Minister van OCW om voor een opleiding een numerus fixus te voeren. Ook de algemene toelichting in paragraaf 3.2 is naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling verduidelijkt.

De opmerking van de inspectie dat het toezicht op de mogelijkheid de toestemming in te trekken, grote gevolgen kan hebben voor haar capaciteit, zag op het voorgestelde artikel 7.53, zesde lid, zoals dat luidde ten tijde van de uitvoeringstoets.³⁸ Dat lid schreef voor dat Onze Minister de toestemming kan intrekken indien toestemmingsvoorschriften die aan de toestemming zijn verbonden, niet worden nageleefd. De opmerking van de inspectie was reden om de intrekkingmogelijkheid specifiek te formuleren; in het voorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling is het voorgestelde artikel 7.53a, zesde lid, 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.³⁹ In die zin is de intrekkingmogelijkheid verengd. In de intrekkingmogelijkheid is niet voorzien met het doel om structureel de capaciteit van een instelling te controleren en aldus geldt dat de inspectie in dit verband toezicht houdt op basis van signalen. Indien uit een dergelijk signaal zou blijken dat een instellingsbestuur een numerus fixus voert terwijl dit met het oog op de capaciteit niet langer nodig blijkt te zijn, is het van belang dat er een mogelijkheid is tot intrekken. Abusievelijk was in paragraaf 7.2 zoals voorgelegd aan de Afdeling, ervan uitgegaan dat de opmerking van de inspectie op de reeds aangepaste formulering zag. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State is paragraaf 7.2 op dit punt aangepast.

5. Maximering van het instellingscollegegeld

Sinds 2010 ontvangen instellingen geen rijksbijdrage meer voor studenten die een tweede studie volgen.⁴⁰ Deze studenten zijn het zogenaamde instellingscollegegeld verschuldigd, dat minimaal gelijk is aan het

³⁸ Het toenmalige zesde lid luidde als volgt: «6. Onze Minister kan de toestemming intrekken, indien het instellingsbestuur de aan de toestemming verbonden voorschriften niet naleeft.»

³⁹ Het huidige voorgestelde zesde lid luidt als volgt: «6. Onze Minister kan de toestemming met ingang van het eerstvolgende studiejaar intrekken, indien niet langer sprake is van een capaciteitsgebrek bij de opleiding of het anderstalige traject waarvoor de toestemming geldt.»

⁴⁰ Tenzij de tweede studie zorg of onderwijs betreft en de student hier niet eerder een graad in heeft behaald.

wettelijk collegegeld, maar meestal beduidend hoger is. Niet-EER-studenten zijn altijd instellingscollegegeld verschuldigd. Het bedrag kan verschillen per onderwijsinstelling, per opleiding en per groep studenten. De wet geeft hier geen regels voor. Gemiddeld betalen studenten ongeveer 9.000 euro, wat niet veel afwijkt van het bedrag dat instellingen gemiddeld ontvangen voor een bekostigde studie plus het wettelijk collegegeld.

a. Voorgestelde wijzigingen

Voorgesteld wordt het instellingscollegegeld voor Nederlandse en EER-studenten te maximeren tot op het niveau van de kostprijs (rijksbijdrage plus wettelijk collegegeld). Deze maximering heeft tot doel om het volgen van tweede studies in het hoger onderwijs toegankelijk te houden. Doordat de maximering enkel geldt voor EER-studenten, kunnen instellingen met het voor hen geldende instellingscollegegeld verhogen sturen op het aantal niet-EER-studenten. Ook kunnen zij de kosten die zij maken voor Nederlandse en EER-studenten deels compenseren met het instellingcollegegeld dat zij ontvangen van niet-EER-studenten, aldus de toelichting.

b. Nut en noodzaak voorstel

De Afdeling wijst erop dat de wetgever destijds geen maximum aan het instellingscollegegeld heeft gesteld, omdat het studenten betreft waarvoor de instelling geen financiering van de overheid ontvangt én om het de instellingen mogelijk te maken bezuinigingen door de overheid op de rijksbijdrage te compenseren. Thans wordt gesteld dat een tarief dat hoger ligt dan de kostprijs van de opleiding met name studenten die een tweede studie willen volgen kan ontmoedigen zich verder te ontwikkelen. Uit onderzoek dat ook door de toelichting wordt aangehaald, blijkt echter dat de meeste instellingen een tarief berekenen dat in doorsnee kostendekkend is, en slechts in sommige gevallen daar bovenuit gaat. Dit wordt bevestigd door een doorrekening, waaruit blijkt dat de inkomsten van het hoger onderwijs met – slechts – ongeveer 10 miljoen euro toenemen, in het geval de instellingen de collegegelden voor EER-studenten laten toenemen tot het toegestane maximum.⁴¹

Gelet op het voorgaande is het de vraag voor welk probleem het voorstel een oplossing beoogt te geven. Dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs wat betreft tweede en volgende studies gevaar loopt, is niet aannemelijk, omdat het merendeel van de instellingen al een lager of (in doorsnee) kostendekkend tarief hanteert. Anders dan de toelichting stelt, is het thans al mogelijk om een onderscheid te maken tussen EER-studenten en niet-EER-studenten.⁴²

Gelet hierop adviseert de Afdeling het voorstel dragend te motiveren en indien dit niet mogelijk is, ervan af te zien.

De Afdeling vraagt welk probleem wordt opgelost met de maximering van het instellingscollegegeld voor EER-studenten. Dat er geen acute aanleiding is voor de maximering, laat onverlet dat er in de toekomst een situatie kan ontstaan die het probleem urgent maakt. De voorgestelde maximeringsmaatregel is een waarborg waarin tot uitdrukking komt hoe de regering invulling geeft aan de overheidsverantwoordelijkheid als het gaat om het collegegeld voor studenten. Het uitgangspunt is dat er

⁴¹ Tweede studies, Doorrekening maximering instellingscollegegelden, ResearchNed, maart 2017.

⁴² Kamerstukken 2016/17, 31 288, nr. 560; CHBO 20 februari 2019, 2018/182.

verschillende gradaties in de overheidsverantwoordelijkheid zijn voor het hogeronderwijsstelsel al naar gelang de groep studenten die het betreft. Thans blijken deze gradaties uit de berekening van de bekostiging op basis van EER-studenten en niet-EER-studenten. Instellingen ontvangen voor de eerste groep studentgebonden bekostiging, terwijl dit niet het geval is voor niet-EER-studenten. Hiermee wordt uitwerking gegeven aan het principe van toereikendheid: de bekostiging dient toereikend te zijn voor het bieden van onderwijs van een bepaalde kwaliteit, en in meerdere mate geldt dit voor EER-studenten. De regering vindt het 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. De toelichting in paragrafen 2.3 en 4.3 van de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling aangevuld.

Verder geeft de Afdeling aan dat het thans al mogelijk is om in de hoogte van het instellingscollegegeld onderscheid te maken tussen EER-studenten en niet-EER-studenten. De Afdeling verwijst hiervoor naar een uitspraak van het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs. In deze uitspraak ging het om het onderscheid op grond van nationaliteit dat gemaakt wordt bij de aanspraak op het wettelijk collegegeld. Een student komt voor wettelijk collegegeld in aanmerking als deze voldoet aan de nationaliteitseis uit artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000 of de Surinaamse nationaliteit bezit. Onderscheid op grond van nationaliteit is op grond van de Algemene wet gelijke behandeling toegestaan als dit in een algemeen verbindend voorschrift is neergelegd. Het is echter de vraag of de WHW nu voldoende grondslag biedt voor onderscheid op grond van nationaliteit binnen de groep studenten die geen recht hebben op wettelijke collegegeld, maar het instellingscollegegeld moeten betalen. Op grond van de WHW mag een instelling verschillende tarieven rekenen voor verschillende groepen van studenten. Het College voor de rechten van de mens heeft echter in zijn uitspraken het standpunt ingenomen dat het mogen differentiëren op grond van nationaliteit niet te herleiden is tot een algemeen verbindend voorschrift.⁴³ Om onduidelijkheid over het geldende wettelijk kader weg te nemen – is in dit wetsvoorstel de grondslag om onderscheid te mogen maken geëxpliciteerd.

Nieuw minimumtarief instellingscollegegeld niet-EER-studenten

De voorgestelde maximering van het EER-tarief heeft tot doel de gradaties in overheidsverantwoordelijkheid sterker tot uitdrukking te doen komen in de hoogte van het instellingscollegegeld. Bij nader inzien past het bij de gradaties van overheidsverantwoordelijkheid zoals die worden geschetst in het algemeen deel van de toelichting, om niet alleen niet-EER-studenten van het maximumtarief uit te sluiten, maar voor deze groep studenten ook een hoger minimumtarief vast te stellen zodat instellingen in ieder geval een tarief aan niet-EER-studenten berekenen dat ervoor zorgt dat in beperktere mate publieke middelen worden aangewend voor het verzorgen van onderwijs aan deze groep. De wijziging is, naar aanleiding van het advies van de Afdeling om het voorstel nader te overwegen in verband met onder meer het IBO, mede ingegeven door het IBO dat adviseert om instellingen te verplichten minimaal een kosten-dekkend tarief aan instellingscollegegeld te berekenen aan niet-EER-studenten.⁴⁴

De instroom van internationale studenten in Nederland is de afgelopen jaren sterk gegroeid en de verwachting is dat deze groei blijft toenemen. Het IBO heeft in beeld gebracht dat daarmee in toenemende mate druk

⁴³ Zie CRM 11 januari 2007, oordeelnummer 2007-2 en CRM 24 mei 2006, oordeelnummer 2006-110.

⁴⁴ Interdepartementaal beleidsonderzoek Internationalisering van het (hogere) onderwijs, p. 44.

kan ontstaan op de absorptiecapaciteit en financiering van het Nederlands (hoger) onderwijsstelsel. Naast het IBO, agendeert ook de Commissie Van Rijn in het rapport «Wissels om» om een (minimaal) kostendekkend instellingscollegegeldtarief voor niet-EER-studenten in te voeren om zo te borgen dat de instroom van niet-EER-studenten geen druk zet op de financierbaarheid en kwaliteit van het Nederlands hoger onderwijsstelsel.⁴⁵

Om bovengenoemde redenen is in het voorstel een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een hoger minimumtarief vast te stellen dan het minimumtarief dat nu geldt voor EER- en niet-EER-studenten, en zal blijven gelden voor EER-studenten (het volledig wettelijk collegegeld). Het minimumtarief voor niet-EER-studenten zal op dezelfde manier worden berekend als het maximumtarief voor EER-studenten.

De wijziging, die in het verlengde ligt van de maatregelen in het wetsvoorstel zoals dat werd aangeboden voor advisering aan de Afdeling, is opgenomen in het nieuw voorgestelde vierde lid van artikel 7.46 van de WHW, en wordt toegelicht in de desbetreffende artikelsgewijze toelichting en in paragrafen 2.3 en 3.3 van het algemeen deel van de toelichting.

c. Termijn vaststelling maximale hoogte instellingscollegegeld

Volgens de toelichting kunnen financiële maatregelen van de overheid invloed hebben op het studentgebonden deel van de bekostiging, en daarmee op de berekening van het maximumbedrag van het instellingscollegegeld. Omdat het onwenselijk is dat fluctuaties in het studentgebonden deel van de bekostiging invloed zouden hebben op de maximumbedragen, wordt het maximumtarief periodiek voor een aantal jaar vastgesteld.

De toelichting maakt evenwel niet duidelijk waarom fluctuaties in de bekostiging alleen met een nader te bepalen vertraging mogen doorwerken in de berekening van het maximumbedrag. De bekostiging is immers gebaseerd op de kostprijs van de opleiding. Tegen deze achtergrond is het van belang dat het maximum regelmatig wordt herzien en de bedragen niet te veel uiteen gaan lopen.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en bedoelde termijn in de tekst te specificeren.

De Afdeling merkt op dat in de wettekst niet is gespecificeerd voor hoeveel jaar het maximumtarief wordt vastgesteld en dat in de toelichting niet wordt aangegeven waarom het wenselijk wordt gevonden dat fluctuaties in de bekostiging niet direct doorwerken in de berekening van het maximumbedrag. De berekening van het maximale instellingscollegegeld wordt gebaseerd op het studentgebonden deel van de bekostiging. Dit bedrag kan jaarlijks fluctueren. Directe doorwerking van die fluctuaties zou dus betekenen dat ook het maximumtarief jaarlijks wordt aangepast, met als mogelijk gevolg dat de instellingscollegegeldtarieven jaarlijks worden aangepast door de instellingen. Hoewel de regering erkent dat het wenselijk is dat de bedragen van de kostprijs van een opleiding enerzijds en het maximumtarief anderzijds niet teveel uiteen lopen, wordt een dergelijke praktijk niet wenselijk gevonden met het oog op de rechtszekerheid voor instellingen en studenten en het beperken van de administratieve lasten. Om voornoemde redenen worden de tarieven niet jaarlijks

⁴⁵ Rapport Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek. *Wissels Om. Naar een transparante en evenwichtige bekostiging, en meer samenwerking in het hoger onderwijs en onderzoek*, mei 2019.

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 de opmerking van de Afdeling niet over te nemen en geen periode in de wet vast te leggen, maar te bepalen dat de tarieven periodiek bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Vooralsnog wordt gedacht aan een periode van drie jaar. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is het algemene deel en het artikelsgewijze deel van de toelichting aangevuld en is daarin de beoogde termijn van drie jaar opgenomen.

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

De opmerkingen van de Afdeling in de redactionele bijlage zijn in de artikelen en de toelichting verwerkt, met uitzondering van de volgende opmerkingen.

De opmerking waarin wordt geadviseerd de huidige constructie van artikel 7.50, eerste en tweede lid, van de WHW («in afwijking van») te behouden in verband met het voorkomen van a contrario-redeneringen, is niet overgenomen. De a contrario-redenering waar de Afdeling op lijkt te doelen is de redenering dat met de formulering van het nieuw voorgestelde artikel, het vragen aan studenten van eigen bijdragen anders dan bedoeld in de artikelen 7.43 tot en met 7.49, waarin niet bij ministeriële regeling is voorzien op grond van het nieuwe artikel 7.50, eerste lid, niet is toegestaan. Deze a contrario-redenering is terecht en komt overeen met de strekking van het huidige artikel 7.50, waarin reeds is geregeld dat eigen bijdragen anders dan bedoeld in de artikelen 7.43 tot en met 7.49, enkel kunnen worden verlangd indien daartoe is voorzien bij lagere regelgeving – zij het een algemene maatregel van bestuur. Het handhaven van het huidige eerste lid van artikel 7.50 om uitdrukking te geven aan een verbod tot het vragen van eigen bijdragen anders dan in de artikelen 7.43 tot en met 7.49, in combinatie met het tweede lid waarin wordt geregeld in welke gevallen van het verbod kan worden afgeweken is onnodig. Uit het nieuwe artikel 7.50, eerste lid blijkt immers in welke gevallen het vragen van een eigen bijdrage is geoorloofd en daarmee tevens in welke gevallen dit niet zo is.

Evenmin wordt de redactionele opmerking van de Afdeling overgenomen waarin zij adviseert om in artikel 7.2, tweede lid, onder b, na «in het kader van» te wijzigen in «een keuzevak of een gastcollege door een anderstalige docent.» De Afdeling licht niet toe wat de achterliggende gedachte van deze opmerking is, maar de regering begrijpt de opmerking als volgt. Door de redactionele opmerking over te nemen zou het aanbieden van een keuzevak dat wordt gedoceerd door een anderstalige docent, worden toegevoegd aan de uitzonderingsgronden op de hoofdregel dat onderwijs in het Nederlands wordt gegeven. Hierdoor zou een dergelijk keuzevak zonder meer in een andere taal mogen worden verzorgd. Een dergelijke verruiming van het artikel is niet de wens van de regering. Uit de wijziging van artikel 7.2 blijkt reeds de gekozen lijn als het gaat om het in zijn geheel aanbieden van een vak – zij het een keuzevak of een verplicht vak – in een andere taal. Vakken kunnen in een andere taal worden verzorgd zonder dat de instelling hierover instellingsbeleid hoeft vast te stellen, indien dit gebeurt op grond van de uitzonderingsgronden in het tweede lid, onderdeel a of b. Daarnaast is er de mogelijkheid om op grond van het tweede lid, onderdeel c, vakken in een andere taal te verzorgen en geldt de verplichting om hierover instellingsbeleid op te stellen wanneer het totaal aan anderstalige vakken binnen de opleiding

groter is dan het in het voorgestelde derde lid gedefinieerde «deel van een opleiding».

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele verbeteringen van ondergeschikte aard door te voeren. Zo zijn met de Wet accreditatie op maat de artikelen 9.18, eerste lid, onderdeel a, 10.3c, eerste lid, onderdeel a en 11.11, eerste lid, van de WHW gewijzigd. Abusievelijk is door de wijziging mogelijk gemaakt dat er instemmingsrecht is op de individuele onderwerpen (en dus niet op de gehele onderwijs- en examenregeling). Dat is niet de bedoeling van de wetgever geweest. Bedoeld was om conform het uitgangspunt bij vergelijkbare artikelen, zoals artikel 9.38 van de WHW, te regelen dat de medezeggenschap instemmingsrecht heeft op de gehele onderwijs- en examenregeling en niet op losse onderwerpen. Wel is het overigens zo dat de medezeggenschap het oordeel of ze met de onderwijs- en examenregeling in het geheel instemt, baseert op de betreffende onderdelen. Daarnaast is in lijn met de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 9.38 en 10.20 van de WHW die reeds deel uitmaakten van het voorstel, een aanpassing van artikel 11.13, tweede lid, van de WHW toegevoegd. Het instemmingsrecht op de onderwijs- en examenregeling komt ten aanzien van het onderwerp «de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd en waarin de examens worden afgenomen» bij de opleidingscommissie te liggen. Daarmee is het een onderwerp dat uitgezonderd dient te zijn van het instemmingsrecht van de medezeggenschap. In de voorgestelde artikelen 9.38 en 10.20 was dit reeds geregeld voor universiteiten respectievelijk hogescholen; in artikel 11.13 wordt dit nu ook geregeld voor de medezeggenschapsraad van de Open Universiteit.

In het voorstel is tenslotte een onderdeel toegevoegd. Het betreft de grondslag voor de zogenoemde «omkeerregeling» in het mbo die reeds eerder in een ander wetsvoorstel aan de Raad van State is voorgelegd.⁴⁶ Vanwege recente ontwikkelingen rond dat wetsvoorstel⁴⁷ en het feit dat de omkeerregeling betrekking heeft op de Nederlandse taal en het internationaliseringsvraagstuk in het mbo, past de maatregel bij nader inzien in dit wetsvoorstel. De omkeerregeling werd reeds aangekondigd in de Kamerbrief «Internationalisering in evenwicht» van juni 2018.⁴⁸ Met het oog op de bij algemene maatregel van bestuur uit te werken omkeerregeling wordt voorgesteld de bestaande grondslag in de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen te wijzigen. Op basis daarvan kan de regering voor een beroepsopleiding meer dan één referentieniveau aanwijzen en voor beroepsopleidingen de omkeerregeling uitwerken. Dat houdt in dat een mbo-student die het examen in een vreemde taal als onderdeel van zijn beroepsopleiding op een hoger niveau heeft afgelegd, zijn examen voor Nederlandse taal op een lager niveau mag afleggen dan normaliter is vereist. Het wetsvoorstel en memorie van toelichting zijn in voormelde zin aangevuld. Omdat met het invoegen van de omkeerregeling in het wetsvoorstel ook de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen wordt gewijzigd, is overigens het opschrift van het wetsvoorstel dienovereenkomstig aangepast middels de toevoeging «onder meer».

⁴⁶ 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).

⁴⁷ Kamerbrief Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, Kamerstukken II 2018/19, 31 332, nr. 99.

⁴⁸ Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 59.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele redactionele verbeteringen van ondergeschikte aard in het algemeen deel van de memorie van toelichting door te voeren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

Th.C. de Graaf

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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