

Vergaderjaar 2023–2024

36 555

Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het stellen van voorschriften met betrekking tot de onderwijstaal, de mogelijkheid regie te voeren op een doelmatig onderwijsaanbod en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs (Wet internationalisering in balans)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	blz.
I. Algemeen	2
1. Inleiding	2
2. Aanleiding en achtergrond	5
2.1. Aanleiding	5
2.2. Aanverwante beleidsdossiers	8
2.3. Europese context	9
2.4. Wet taal en toegankelijkheid	11
2.5. Begrotingsstaten OCW 2024 en invoeren capaciteitsfixus bachelor of ad-opleiding	12
3. Probleem- en doelstelling	12
3.1. Taal	13
3.2. Fixusmaatregelen	20
3.3. Regievoering	23
4. Inhoud van het wetsvoorstel	24
4.1. Traject	24
4.2. Taalbeleid van de instelling	26
4.3. Toets anderstalig onderwijs	29
4.4. Bevordering Nederlandse taalvaardigheid	38
4.5. Numerus fixus	39
4.6. Regievoering	44
5. Verhouding met hoger recht	47
5.1. Taalmaatregelen	47
5.2. Fixusmaatregelen	48
6. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)	52
6.1. Gevolgen voor de instellingen	52
6.2. Doenvermogen en gevolgen voor studenten	55
6.3. Regeldruk	57
6.4. Gevolgen voor de uitvoering	60
6.5. Gevolgen voor grensregio's	63
6.6. Gevolgen voor Caribisch Nederland, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten	64
6.7. Gevolgen voor de rechtspraak en gefinancierde rechtsbijstand	65
7. Financiële gevolgen	65

7.1.	Taal en regie	66
7.2.	Aanpassingen Registratie instellingen en opleidingen	66
8.	Evaluatie	67
9.	Advies en consultatie	67
9.1.	Internetconsultatie	67
9.2.	Commissie doelmatigheid hoger onderwijs	73
9.3.	Dienst uitvoering onderwijs (DUO)	75
9.4.	Inspectie van het onderwijs	76
9.5.	Studielink, hogescholen en universiteiten	76
9.6.	Autoriteit Persoonsgegevens	81
9.7.	Adviescollege toetsing regeldruk	81
9.8.	Rechtsbescherming	82
9.9.	Onderwijsraad	82
10.	Inwerkingtreding	87
II.	Artikelsgewijze toelichting	88
	Artikel I. Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek	88
	Artikel II. Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht	101
	Artikelen III en IV	102

I. Algemeen

1. Inleiding

In dit wetsvoorstel worden maatregelen voorgesteld om de internationalisering van het hoger onderwijs duurzaam in balans te brengen. Zoals aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer «Beheersing van internationale studentenstromen in het hoger onderwijs»¹ van 21 april 2023, zijn deze maatregelen onderdeel van een bredere aanpak. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de maatregelen in dit wetsvoorstel, is de inzet dat hogescholen en universiteiten in gezamenlijkheid met de onderwijskoepels die hen vertegenwoordigen, komen tot een zelfregie-aanpak rond de instroom van internationale studenten. Daarnaast is het de inzet om bestuurlijke afspraken te maken met het veld. Zelfregie en bestuurlijke afspraken zorgen onder andere voor een overbrugging van de periode tot de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Op de langere termijn bestaat de aanpak uit een combinatie van wetgeving, zelfregie en bestuurlijke afspraken.

De maatregelen uit dit wetsvoorstel gaan over de thema's taal, numerus fixus en regie. Hieronder worden de maatregelen in dit wetsvoorstel kort toegelicht.

Taal

- modernisering en concretisering van de wettelijke eisen aan het verzorgen van hoger beroepsonderwijs (hierna: hbo) en wetenschappelijk onderwijs (hierna: wo) in een andere taal;
- uitbreiding van de plicht de Nederlandse taalvaardigheid te bevorderen naar alle – ook anderstalige – studenten.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 22 452, nr. 85.

Numerus fixus

- uitbreiding van de mogelijkheid om een numerus fixus te voeren op trajecten² binnen een opleiding naar de master;
- invoering van de mogelijkheid om binnen een capaciteitsfixus een maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten³ vast te stellen; en
- invoering van de mogelijkheid om bij onverwachte en grote groei van het aantal aanmeldingen een noodfixus in te stellen.

Regievoering

- zelfregie door de instellingen in gezamenlijkheid met de onderwijskoepelels die hen vertegenwoordigen;
- invoering van een instemmingsvereiste voor het mogen aanbieden van anderstalig onderwijs, en de bevoegdheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: Minister van OCW) om – als ultimum remedium – de verleende instemming in te trekken of hier voorwaarden aan te verbinden. De Minister van OCW zal zich daarbij laten adviseren door een adviescommissie; en
- een centrale kennisbasis als ondersteuning van de regievoering.

Ter afbakening van het wetsvoorstel wenst de regering op deze plaats ook kort in te gaan op twee thema's die in het maatschappelijk debat vaak in relatie worden gebracht met internationalisering.

Bekostiging

In het maatschappelijk debat en tevens in de advisering van de Onderwijsraad wordt geopperd om de bekostigingssystematiek aan te passen, om op die manier de balans in internationalisering in het hoger onderwijs te herstellen. Dit voorstel van wet bevat geen maatregelen die de wijze van bekostiging aanpassen. Een aanpassing in de wijze van bekostiging is een ingrijpend instrument dat raakt aan het gehele stelsel. De regering beziet dit instrument daarom alleen in de context van het volledige stelsel en ontwikkelingen die daarin spelen. In de Kamerbrief over de Toekomstverkenning voor middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap van 8 september 2023 gaat de regering hier uitgebreider op in.⁴

Zoals is aangegeven in de Kamerbrief van 19 december 2023 kan niet eenduidig geconcludeerd worden dat prikkels in de bekostiging hebben geleid tot de grote stijging van het aantal internationale studenten.⁵ Uit de analyse van de bekostiging van het hoger onderwijs, die de regering via deze Kamerbrief aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, blijkt dat de bekostiging het hoge aantal internationale studenten heeft geacommodeerd, maar dat de bekostiging waarschijnlijk niet de belangrijkste oorzaak van de toegenomen aantallen internationale studenten is geweest. De regering is er daarom niet van overtuigd dat de bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs een effectief sturingsinstrument is om internationalisering in balans te brengen.

² Trajecten: programma binnen een opleiding waarvan de studielast en de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die de student bij beëindiging van de opleiding moet hebben verworven, gelijk zijn aan die van de opleiding. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.1.

³ In dit wetsvoorstel wordt met niet-EER-studenten bedoeld studenten die niet behoren tot de een van de groepen van personen, bedoeld in artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000, noch de Surinaamse nationaliteit bezitten. Dit wordt in paragraaf 3.2 nader toegelicht.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 288/31 524, nr. 1072.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1096.

Daarnaast wil de regering erop wijzen dat er reeds belangrijke stappen zijn gezet om de bekostiging minder afhankelijk van studentenaantallen te maken. In 2020 zijn de variabele tarieven verlaagd ten gunste van de vaste voet in opvolging van de adviezen van de Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (commissie-Van Rijn).⁶ De regering is voornemens in 2025 de vaste voet verder te verhogen door de middelen voor kwaliteitsbekostiging toe te voegen aan de vaste voet. Hiervoor heeft de regering reeds een wetsvoorstel (waarmee de grondslag voor kwaliteitsbekostiging wordt geschrapt uit de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW)) ingediend bij de Tweede Kamer.⁷

De bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs is daarom geen onderdeel van het wetsvoorstel internationalisering in balans.

Studiefinanciering

Per 1 september 2023 is met de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs de basisbeurs heringevoerd. EER-studenten kunnen in aanmerking komen voor studiefinanciering in Nederland als zij aan de gestelde voorwaarden voor het migrerend werknemerschap voldoen. Deze voorwaarden zijn ingekaderd door EU-regelgeving en Europese en Nederlandse jurisprudentie. Recentelijk is de urennorm die EER-studenten minimaal moeten werken om in aanmerking te komen voor studiefinanciering verlaagd van 56 naar 32 uur als gevolg van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.⁸

Hoewel de regering het aannemelijk acht dat deze twee factoren – het in aanmerking komen voor een basisbeurs en een noodzakelijke bijstelling van de urennorm naar 32 uur per maand – leiden tot een toename van de instroom van internationale studenten, zijn er in dit wetsvoorstel geen maatregelen opgenomen op dit terrein. De regering ziet geen ruimte om deze urennorm naar boven bij te stellen, gelet op de eerder genoemde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep en de overige jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Ook is er geen mogelijkheid om studenten uit andere EER-landen en Zwitserland die voldoen aan de normen van migrerend werknemerschap uit te sluiten van studiefinanciering. Wel vinden er momenteel gesprekken plaats naar aanleiding van de motie van de leden El Yassini en Peters⁹ en de motie van de leden Hermans en Omtzigt¹⁰, waarin onder andere wordt gevraagd om binnen de EU afspraken te maken om hogere eisen te stellen aan het recht op studiefinanciering voor EER-studenten.

De exacte gedragseffecten van deze wijzigingen op de EER-student zijn niet goed in te schatten. De financiële situatie in een land is één van de factoren die door de student kan worden meegewogen bij het kiezen van een studie, maar de inhoud en kwaliteit van de studie zullen ook een belangrijke rol spelen in die keuze. Daarnaast heeft de groei van het aantal internationale studenten dat in Nederland studeert voornamelijk plaatsgevonden ten tijde van het sociaal leenstelsel. Op verzoek van de motie van de leden El Yassini en Peters¹¹ wordt momenteel gemonitord wat het effect is van de herinvoering van de basisbeurs op het aantal EER-studenten dat in Nederland komt studeren.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 31 288, nr. 744.

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 454, nr. 2.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 24 724, nr. 214 en Aangangsel van de Handelingen II 2022/23, 3644.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 229, nr. 30.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr. 15.

¹¹ Kamerstukken II, 2022/23, 36 229, nr. 29.

Leeswijzer

In het algemene deel van deze memorie van toelichting wordt eerst ingegaan op de aanleiding en de achtergrond van de maatregelen in dit wetsvoorstel (hoofdstuk 2). In het hoofdstuk daarna (hoofdstuk 3) komen de probleem- en doelstelling aan bod, waarbij ook een nadere toelichting volgt op het nut en de noodzaak van dit wetsvoorstel. Vervolgens worden de maatregelen besproken die worden ingevoerd op het gebied van taal, numerus fixus en regievoering (hoofdstuk 4). Daarna wordt uiteengezet hoe deze maatregelen zich verhouden tot hoger recht (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 worden de gevolgen van dit wetsvoorstel uitgelicht. Het gaat hierbij om de gevolgen voor de instellingen, de studenten, de regeldruk, de uitvoering, de grensregio's, Caribisch Nederland, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten, en de rechtspraak. In het daarop volgende hoofdstuk (hoofdstuk 7) worden de financiële gevolgen van de voorgestelde maatregelen besproken. Hoofdstuk 8 bevat een toelichting op de evaluatie van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 9 bevat een overzicht van de resultaten vanuit de consultatiefase en de reactie van de regering op de grote inbreng die is meegenomen in dit wetsvoorstel. Tot slot wordt ingegaan op de momenten van inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel (hoofdstuk 10).

2. Aanleiding en achtergrond

Dit hoofdstuk beschrijft de algemene achtergrond waartegen dit wetsvoorstel is ontstaan en de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de maatregelen in dit wetsvoorstel. Daarnaast wordt ingegaan op de Europese context die relevant is voor dit wetsvoorstel en wordt een koppeling gemaakt met het wetsvoorstel Wet taal en toegankelijkheid (hierna: de WTT).

2.1. Aanleiding

De internationalisering van het hoger onderwijs is van groot belang voor de Nederlandse samenleving en (kennis)economie, onderwijsinstellingen en studenten. Zij draagt eraan bij dat Nederland, als land met een kenniseconomie, internationaal talent kan aantrekken en aan zich kan binden. Ze vormt hiermee een deel van het antwoord op de vraag naar meer hoogwaardig opgeleid personeel. Bovendien kan Nederland hierdoor een belangrijke rol spelen in de wereldeconomie en het hoofd bieden aan mondiale en nationale maatschappelijke vraagstukken.

Internationalisering van het hoger onderwijs kan de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek bevorderen. Net als de onderwijsinstellingen ziet de regering internationalisering als één van de redenen waarom Nederland internationaal toonaangevend is op onderwijs- en onderzoeksgebied.¹² Voor de student zit de meerwaarde van de internationale dimensie in persoonlijke ontwikkeling, ontwikkeling van interculturele competenties en een brede blik op het vakgebied en de wereld om ons heen. Dit wordt bevorderd door de internationale dimensie van het onderwijs, bijvoorbeeld via een onderwijsconcept zoals de *international classroom*.

Het Nederlandse hoger onderwijs wordt internationaal geprezen om haar hoge kwaliteit, brede toegankelijkheid en goede aansluiting op de arbeidsmarkt. Bovendien heeft Nederland een uitgebreid en groeiend aanbod van Engelstalig onderwijs, met minimale capaciteitsbeperkingen. Dit maakt Nederland een aantrekkelijk land voor internationale studenten

¹² Kamerstukken II 2019/20, 31 288, nr. 782.

om (een deel van) hun studie te volgen, of een stage te lopen. Ook werd in de periode voorafgaand aan 2015 internationalisering in het hoger onderwijs sterk gestimuleerd. In het in 2013 verschenen rapport van de sociaaleconomische Raad (SER) *Make it in The Netherlands!*¹³ geeft de SER een positief advies af over internationalisering in het hoger onderwijs, waarbij zelfs expliciet wordt aangeraden de instroom van internationale studenten te vergroten, met name voor opleidingen gerelateerd aan arbeidsmarkttekorten. Ook raadt de SER aan het bindingspercentage van internationale studenten te verhogen.

In de kabinetsreactie¹⁴ volgend op dit rapport wordt het gezamenlijke actieplan¹⁵ *Make it in the Netherlands!* aangekondigd. Het actieplan bevat echter geen acties gericht op het vergroten van de instroom van internationale studenten, maar focust op acties gericht op versterken van de binding met Nederland. In deze kabinetsreactie staat treffend omschreven: alles begint bij taal. In het rapport van de SER en de kabinetsreactie wordt beschreven dat voor het opbouwen van een band met Nederland en het instromen op de Nederlandse arbeidsmarkt beheersing van de Nederlandse taal vaak een vereiste blijkt.¹⁶

Het rapport van de SER beschrijft ook twee mogelijke risico's van internationalisering, namelijk de mogelijkheid tot verdringing van Nederlandse hoger opgeleide jongeren ten tijde van hoge werkloosheid en een *braindrain* vanuit ontwikkelingslanden. Deze risico's worden in het rapport als niet aannemelijk bestempeld.¹⁷ De focus van het gesprek richtte zich destijds bijna uitsluitend op de voordelen van internationalisering. Dit heeft bijgedragen aan het positieve discours op basis waarvan instellingen keuzes gemaakt hebben die geleid hebben tot de stijgende instroom van internationale studenten.

Inmiddels worden de destijds onderbelichte risico's in een ander perspectief gezien. De regering ziet dat internationalisering grote voordelen kent, maar dat er tegelijkertijd risico's schuilen in de toenemende instroom van internationale studenten ten aanzien van de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van het onderwijsstelsel. Daarnaast nemen de zorgen over de gevolgen van de groeiende instroom van internationale studenten op de bredere leef- en werkomgeving toe. Hierbij valt te denken aan de oplopende druk op de zorg en de krappe woningmarkt. De Onderwijsraad vat de dilemma's van internationalisering in het advies «Internationalisering van het hoger onderwijs» uit 2018 als volgt samen: «internationalisering is een positief te waarderen koers, maar vraagt wel om waarborgen voor onderwijskwaliteit en toegankelijkheid.»¹⁸ In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Internationalisering van het (hoger) onderwijs uit 2019 (hierna: IBO) staat beschreven dat toenemende internationale instroom druk zal zetten op het stelsel, door bijvoorbeeld een grotere vraag naar en werkdruk voor docenten en een grotere vraag naar voorzieningen als gebouwen en laboratoria.¹⁹

¹³ Sociaal-Economische Raad (SER), «Make it in the Netherlands!», april 2013.

¹⁴ Kamerstukken II, 2012/13, 22 452, nr. 34.

¹⁵ Gezamenlijk actieplan van OCW, NUFFIC, VSNU (nu UNL), Vereniging Hogescholen, VNO-NCW, MKB-Nederland, Kences, IND, Studielink, Studiekeuze123, LSVb, ISO, de vakbeweging en de VNG, maar ook de Ministeries van EZ, SZW, JenV, BZ, BZK en VWS.

¹⁶ Kamerstukken II, 2012/13, 22 452, nr. 34, p. 5–6.

¹⁷ Sociaal-Economische Raad (SER), «Make it in the Netherlands!», april 2013, p. 14–15.

¹⁸ Onderwijsraad, «Internationalisering van het hoger onderwijs», 20 april 2018, p. 2.

¹⁹ IBO, «Internationalisering van het (hoger) onderwijs», juli 2019, p. 32.

Sinds 2015 is het aantal studenten in het Nederlandse hoger onderwijs aanzienlijk toegenomen, van ongeveer 700.000 naar bijna 820.000 in 2022.²⁰ Deze groei is deels toe te schrijven aan de toenemende instroom van internationale studenten, vooral in het wo. In het studiejaar 2022/2023 volgden circa 123.000 internationale studenten een studie in het Nederlandse hoger onderwijs. De meesten van hen volgen een wo-bacheloropleiding.²¹ Daarnaast zal de herinvoering van de basisbeurs vanaf het studiejaar 2023–2024 mogelijk meer Europese studenten aantrekken om in Nederland te studeren.²²

Inmiddels hebben diverse instellingen, met name in het wetenschappelijk onderwijs, het signaal afgegeven dat de absorptiecapaciteit bereikt is op diverse locaties en bij verschillende instellingen en opleidingen. Overvolle collegezalen en een hoge werkdruk voor docenten zetten de onderwijskwaliteit onder druk. Verder dreigt de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten in het gedrang te komen. Met name in de grote steden wordt het steeds moeilijker voor studenten om huisvesting te vinden aan het begin van het studiejaar.

Daarnaast zet het groeiende aantal anderstalige studies het behoud van de Nederlandse taal onder druk. De regering vindt het behoud van de Nederlandse taal in het onderwijs en de wetenschap een waarde in zichzelf en wil de positie van het Nederlands versterken. In de WHW is het uitgangspunt opgenomen dat opleidingen in het hbo en wo in het Nederlands worden verzorgd. De drie uitzonderingen die in de WHW worden genoemd op de hoofdregel, bieden echter veel ruimte voor interpretatie door instellingen.²³ De bepalingen bieden dan ook onvoldoende kaders voor toezicht en handhaving. Gezien de gestage afname van het aandeel Nederlandstalige opleidingen ziet de regering aanleiding om de normstelling en de uitzonderingen te verhelderen, en de wijze waarop de overheid hierop stuurt te herzien.

Internationale studenten noemen de mate waarin zij het Nederlands beheersen als een belemmering om in Nederland te blijven. Ook blijkt uit onderzoek van Nuffic dat de beheersing van de Nederlandse taal een factor is die de blijfkans van internationale studenten vergroot.²⁴ Tevens zorgt een goede uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands voor verbondenheid tussen studenten, docenten en de maatschappij. De regering ziet hierin aanleiding om de zorgplicht die instellingen nu hebben om de Nederlandse taalvaardigheid te bevorderen uit te breiden naar alle – ook anderstalige – studenten.

Strategische herbezinning internationalisering gericht op duurzame balans

De sterke stijging van de instroom van internationale studenten in de afgelopen jaren vraagt om een strategische herbezinning op internationalisering en de uitwisseling van talent. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de instrumenten te creëren om tot een duurzame balans te komen. Daarmee wordt aan de ene kant de grote toegevoegde waarde van internationalisering optimaal benut en wordt aan de andere kant recht gedaan aan de houdbaarheid van de kwaliteit, toegankelijkheid en

²⁰ CBS, «Hoger onderwijs; ingeschrevenen, onderwijssoort, opleidingsfase en -vorm», 10 maart 2023.

²¹ CBS, «Internationale student volgt vaker wetenschappelijk onderwijs», 8 september 2023.

²² Een student maakt slechts aanspraak op studiefinanciering indien sprake is van migrerend werknemerschap of duurzaam verblijf. Zie ook Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 3644.

²³ Artikel 7.2 WHW.

²⁴ Nuffic, «Stayrate en arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden in Nederland», mei 2022, p. 29–30.

doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel. Ook wordt de positie van het Nederlands als taal in het hbo en wo daarmee versterkt. Dit is in lijn met het eerder genoemde advies van de Onderwijsraad uit 2018, waarin wordt bepleit internationalisering niet te zien als een kwestie van «wel of niet», maar expliciet te reflecteren op het achterliggende «waarom» en op wat er nodig is om internationalisering goed te laten werken en de schaduwkanten te beperken.²⁵

Bij het zoeken naar deze duurzame balans moet oog zijn voor de brede (maatschappelijke) kosten en baten van internationalisering. Studenten dienen primair te worden opgeleid voor (deelname aan) de Nederlandse samenleving, waarbij ook aandacht is voor de bredere internationale context die verbonden is aan onze samenleving en economie. Dit vereist een instrumentarium waarmee gericht, strategisch en vanuit het perspectief van het gehele stelsel kan worden gehandeld om de balans te bewaren, ook als in de toekomst omstandigheden wijzigen. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering instrumenten te bieden waarmee grote en snelle schokken opgevangen kunnen worden, de voordelen van internationalisering worden versterkt en de nadelen ervan worden beperkt. Hierbij is ruimte voor maatwerk, onder andere op het gebied van regionale verschillen en voor tekortsectoren.

De zes uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het voorliggend instrumentarium zijn toegelicht in de brief aan de Tweede Kamer «Beheersing van internationale studentenstromen in het hoger onderwijs» van 21 april 2023.²⁶ In het kort betreft het:

1. Het optimaal benutten van de meerwaarde van internationalisering voor het stelsel.
2. Het zorgen voor een houdbaar en betaalbaar hogeronderwijsstelsel.
3. Het borgen van goed en toegankelijk onderwijs voor studenten in Nederland.
4. Het behouden en versterken van het Nederlands als taal in het hoger onderwijs.
5. Studenten opleiden zodat ze goed deel kunnen nemen aan een internationaal verbonden samenleving en economie.
6. Studenten primair opleiden voor de Nederlandse samenleving, maar met aandacht voor de bredere internationale context.

De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn eerder aangekondigd in bovengenoemde brief aan de Tweede Kamer.²⁷ In die brief zijn ook andere maatregelen aangekondigd. Zo lopen buiten dit wetsvoorstel andere trajecten, zoals de toekomstverkenning hoger onderwijs, waarin onder andere naar een toekomstperspectief op de bekostiging is gekeken. De regering streeft ook buiten dit wetsvoorstel naar afspraken tussen onderwijsinstellingen onderling en bestuurlijke afspraken tussen de instellingen en de Minister van OCW, bijvoorbeeld over werving en talent, maar ook over onderwijstaal. Tot slot heeft de Minister van OCW bij brief van 8 juni 2023²⁸ de Tweede Kamer laten weten, mede in navolging van een motie van het lid Omtzigt c.s.,²⁹ vooruitlopend op dit wetsvoorstel maatregelen te treffen om de groei van anderstalige opleidingen te beperken.

²⁵ Onderwijsraad, «Internationalisering van het hoger onderwijs», 20 april 2018.

²⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 22 452, nr. 85.

²⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 22 452, nr. 85.

²⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 31 288, nr. 1056.

²⁹ Kamerstukken II, 2022/23, 31 288, nr. 1008.

2.2. Aanverwante beleidsdossiers

Dit wetsvoorstel moet gezien worden binnen een bredere context van beleidsvraagstukken op het terrein van maatschappij en arbeidsmarkt. In de toekomstverkenning onderwijs en wetenschap wordt bijvoorbeeld gewezen op de rol van het onderwijs in het wegnemen van arbeidsmarkttekorten en de bekostigingsproblematiek in het stelsel van hbo en wo, ook in relatie tot internationale studentenstromen.³⁰ Ook in het rapport van de Staatscommissie demografische ontwikkeling 2025 is aandacht voor de rol van internationale studenten.³¹

Nederland kampt met grote tekorten op de arbeidsmarkt, met name in het onderwijs, de zorg en de technieksector. Binnen de context van het onderwijs speelt de discussie in hoeverre er gestuurd zou moeten worden op bijvoorbeeld de studiekeuze van aspirant-studenten ten behoeve van tekortsectoren. Dit zou dan ten koste gaan van de studiekeuzevrijheid van studenten.³²

In dit wetsvoorstel is aandacht voor de rol van het onderwijs ten opzichte van de arbeidsmarkt. De doelmatigheidstoets voor anderstalig onderwijs, die in dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, houdt expliciet rekening met de behoeften op de arbeidsmarkt. Dat geldt zowel voor het nationale niveau, als ook voor de regio. Met name impact op en verwevenheid met grens- en krimpregio's van onderwijsinstellingen heeft daarin een grote rol.

Daarnaast raakt het internationaliseringsdossier aan de discussie rond de bekostiging van het hbo en wo. In de Kamerbrief over de bekostiging en bekostigingsvarianten in het hoger onderwijs is hier verder op ingegaan. Ook in de reacties van de internetconsultatie, en de adviezen van de Onderwijsraad en de Raad van State wordt ingegaan op de samenhang met de bekostigingsvraag.

Hoewel er verwevenheid is met de inhoud van dit wetsvoorstel, gaan de brede vragen rondom de arbeidsmarkt, selectie en bekostiging verder dan het oogmerk van dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel beperkt zich tot maatregelen die specifiek zijn gericht op het beheersen van de instroom van internationale studenten en waarborgen rondom het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal. Het Ministerie van OCW blijft in gesprek met de andere departementen, zoals SZW, EZK, VWS en BZK, over die andere kwesties.

2.3. Europese context

De Europese Unie (hierna: EU) heeft geen regelgevende bevoegdheid op het gebied van het onderwijs. De EU heeft ten aanzien van onderwijs uitsluitend ondersteunende bevoegdheden. Het beleid met betrekking tot onderwijs is een aangelegenheid van de lidstaten. Nederland mag een beleid voeren dat gericht is op de bescherming (en bevordering) van het Nederlands als onderwijstaal. Het beleid van de EU met betrekking tot hoger onderwijs betreft het ondersteunen van uitwisseling van studenten, docenten en staf en het stimuleren van samenwerking tussen docenten en instellingen.

³⁰ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1072.

³¹ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, «Gematigde groei», januari 2024.

³² Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1103.

Het Europese beleid resulteert in een waterbede-effect voor wat betreft diplomamobilititeit. Zo zijn er enerzijds netto-ontvangers, waaronder Tsjechië, Oostenrijk en Nederland, waar de balans binnen het onderwijsstelsel onder druk staat door de grote instroom van internationale studenten. Anderzijds zijn er netto-bronlanden, zoals Italië, Slowakije, Polen, Bulgarije en Roemenië, die studenten zien verdwijnen. Een groot aantal EU-lidstaten heeft, in lijn met EU-recht, nationale maatregelen getroffen, passend bij het eigen onderwijsstelsel. Vanwege het ontbreken van een regelgevende bevoegdheid van de EU bestaat er een grote diversiteit aan nationale maatregelen, die nauw verbonden zijn met de context van het nationale onderwijsstelsel en daardoor niet altijd gemakkelijk met elkaar kunnen worden vergeleken. Zo kennen verschillende EU-lidstaten een numerus fixus op opleidingsniveau. Sommige EU-lidstaten, zoals Oostenrijk en Wallonië in België, hebben voor opleidingen in de geneeskunde quota ingesteld op de instroom van internationale studenten. Zij beroepen zich op mogelijke gevaren voor de volksgezondheid als er onvoldoende Duits- of Franstalig opgeleid medisch personeel de arbeidsmarkt op komt.

Hoewel er in Europa steeds meer opleidingen in het Engels worden aangeboden, heeft Nederland, naar rato van de bevolkingsgrootte, van alle niet-Engelstalige lidstaten met afstand het grootste Engelstalige opleidingsaanbod³³. Dit wetsvoorstel bevat, onder meer, maatregelen die de wettelijke eisen aan het verzorgen van onderwijs in een andere taal moderniseren. Er zijn in Europa ook andere landen met beleid op anderstalig onderwijs, zoals Denemarken en Vlaanderen in België. Zoals hiervoor aangegeven is dat beleid vaak nauw verbonden met het nationale stelsel en daardoor lastig vergelijkbaar met de Nederlandse situatie. Een opvallende recente ontwikkeling is dat Denemarken begin 2023 kenbaar heeft gemaakt het beleid aangaande Engelstalige opleidingen wederom aan te passen en binnen gerichte sectoren meer Engelstalige opleidingen mogelijk te maken, om zo de groeiende arbeidsmarkttekorten op te kunnen lossen. Tot 2029 mogen universiteiten in Denemarken jaarlijks 1.100 aanvullende plekken beschikbaar maken binnen Engelstalige opleidingen.

Het is aannemelijk dat een betere balans binnen de Europese Onderwijsruimte zal zorgen voor een betere verdeling van de voor- en nadelen van internationalisering binnen het hoger onderwijs.

Het Europese Universiteiten Initiatief is een vlaggenschipinitiatief van de Europese strategie voor universiteiten. De strategie streeft ernaar een Europese dimensie in het hoger onderwijs te ontwikkelen, gebaseerd op gedeelde waarden. Nederland steunt deze strategie en verleent ook steun aan de Europese Universiteiten-allianties als belangrijke aanjagers van Europese samenwerking in het hoger onderwijs. Nederlandse universiteiten en hogescholen zijn goed vertegenwoordigd in het initiatief. Twaalf universiteiten en vijf hogescholen zijn als volle partner aangesloten in een alliantie. Taal speelt een belangrijke rol voor het aanbieden van internationaal onderwijs binnen de allianties, bijvoorbeeld in de *joint programmes* of losse vakken, maar ook voor het stimuleren van gebalanceerde mobiliteit. Bij het uitwerken van de maatregelen beschreven in dit

³³ In het in 2017 door de EAIE en StudyPortals gepubliceerde «English-taught Bachelor programmes» is te zien dat als Nederland, gezien in het perspectief van bevolkingsgrootte, de absolute koploper is van Engelstalige aanbod binnen Europa, op de Engelsprekende (ei)landen na. Relatief is het Engelstalig aanbod 4,3x groter dan in Duitsland, 5,7 keer groter dan in Frankrijk en Italië en 17x groter dan in Roemenië. Deze cijfers zijn inmiddels verouderd en het is dan ook aannemelijk dat de verschillen in Engelstalig aanbod tussen Europese lidstaten inmiddels veranderd zijn.

wetsvoorstel zijn de vele voorbeelden van nationale maatregelen binnen Europese lidstaten meegenomen ter vergelijking. Na een zorgvuldige afweging is de regering gekomen tot dit maatregelenpakket, dat het meest passend geacht wordt binnen het Nederlandse hogeronderwijsstelsel, en tegelijkertijd oog heeft voor het behoud en belang van de Europese samenwerking.

2.4. Wet taal en toegankelijkheid

Een deel van de maatregelen in dit wetsvoorstel, zoals de fixusmaatregelen, kwam ook voor in de WTT. Bij brief van 21 april 2023 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen de WTT in te trekken³⁴. Daarbij is aangegeven dat steviger beleid nodig is, dat toekomstbestendig is en de juiste balans zoekt tussen de voordelen van internationalisering in het hoger onderwijs en de negatieve bijeffecten daarvan. De WTT zou op verschillende punten direct verdere juridische aanpassingen vergen. Er zouden bijvoorbeeld problemen ontstaan in de uitvoering of de juridische uitwerking van maatregelen in lagere regelgeving. Dit wetsvoorstel verschilt op een aantal punten van de WTT. Het gaat daarbij om zowel inhoudelijk andere keuzes als technische verbeteringen. Hieronder wordt kort op die verschillen ingegaan. De uitwerking van de maatregelen in dit wetsvoorstel volgt in de hoofdstukken 3 en 4.

In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om niet meer te werken met het criterium dat anderstalig onderwijs van meerwaarde moet zijn voor de student. In plaats daarvan wordt het gebruik van een andere taal dan het Nederlands gekoppeld aan doelmatigheidsargumenten. Deze zullen verder worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb). Daarmee stapt de regering van het meerwaardecriterium over op doelmatigheidscriteria; van meerwaarde voor de student naar meerwaarde voor de samenleving. De motivatie voor een andere taal wordt reeds nu in het kader van de accreditatie beoordeeld als aspect van de kwaliteit. Met de WTT zou dit worden aangevuld met een besluit van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO) over de instemming om een opleiding in een andere taal dan het Nederlands te kunnen verzorgen. In het kader van dit besluit zou de NVAO aan het meerwaardecriterium toetsen omdat beoordelingen over de inhoud en kwaliteit van opleidingen bij de NVAO zijn belegd. De advisering bij de toets anderstalig onderwijs uit dit wetsvoorstel gebeurt juist door de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO), waarna de Minister zelf een besluit neemt.

Ten aanzien van de maatregelen op het gebied van numerus fixus is ervoor gekozen om deze niet alleen voor de associate degree- en bacheloropleidingen mogelijk te maken, zoals in de WTT het geval was, maar ook voor masteropleidingen. Het kan ook voor masteropleidingen gewenst zijn om te werken met gedifferentieerde instroom van studenten vanuit de EER en van daarbuiten. Ook worden de mogelijkheden verruimd om een noodfixus op een opleiding, of een numerus fixus op een traject in te stellen. Instellingen worden daarnaast niet verplicht om de capaciteitsproblemen op te lossen die de aanleiding vormen voor het instellen van een numerus fixus, zoals wel in de WTT was voorgesteld. Het is niet realistisch om van instellingen te vragen onbeperkt hun capaciteit te blijven vergroten. Hiervoor zijn het personeel, noch de financiële middelen beschikbaar. De blijvend groeiende instroom zou maken dat het hoger onderwijs op termijn volledig uit haar voegen zou barsten. Omdat het oplossen van capaciteitsproblemen niet langer wordt verplicht, wordt bovendien het instellen van een numerus fixus niet langer gelimiteerd tot

³⁴ Kamerstukken II 2022/23, 22 452, nr. 85.

drie jaar achtereen. De huidige situatie vraagt om fixi die ook voor langere tijd kunnen gelden. Daarnaast kende de WTT een toetsing van numeri fixi door de Minister van OCW nadat deze door een instelling werden ingesteld. De Minister kon daarmee instellingen verbieden nogmaals een numerus fixus in te stellen. In de parlementaire behandeling van de WTT kwam al naar voren dat op dit moment er geen signalen zijn dat instellingen een numerus fixus instellen waar dit niet noodzakelijk is. Deze toetsing achteraf komt daarom niet terug in dit wetsvoorstel.³⁵

De toetsingsbevoegdheid voor een numerus fixus was een vorm van regie in de WTT. Ten aanzien van de onderwijstaal lag de regie in de WTT vooral bij de instellingen. Toetsing aan het meerwaardecriterium vond plaats in de vorm van *peer review* als onderdeel van de accreditatieprocedures. De regievoering die in deze toelichting wordt beschreven, behelst een breder beleid op internationalisering van het hoger onderwijs, en is een combinatie van zelfregie door de hogescholen en universiteiten gezamenlijk, bestuurlijke afspraken en, als ultimatum remedium, doorzettingsmacht van de Minister van OCW met betrekking tot anderstalig onderwijs. Dit wetsvoorstel is een onderdeel van dit bredere beleid.

Zoals gezegd is de regering voornemens om gelijktijdig met de indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, met machtiging van de Koning het wetsvoorstel WTT in te trekken.

2.5. Begrotingsstaten OCW 2024 en invoeren capaciteitsfixus bachelor of ad-opleiding

De Tweede Kamer heeft tijdens de behandeling van het voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2024 en wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: Begrotingswet OCW 2024) een amendement van het lid Martens-America aangenomen. Dit amendement maakt selectie op het niveau van een traject mogelijk.³⁶ Met dit wetsvoorstel wordt die maatregel, die vooruitlopend wordt ingevoerd, ingebed in een integraal maatregelenpakket om de balans in de internationalisering van het hoger onderwijs te herstellen.

3. Probleem- en doelstelling

In dit hoofdstuk wordt nader uitgelegd wat de specifieke aanleidingen en doelstellingen zijn voor de maatregelen uit dit wetsvoorstel. Eerst wordt ingegaan op de verschillende taalmaatregelen. Vervolgens worden de nieuwe fixusinstrumenten beschreven, waarna wordt afgesloten met een

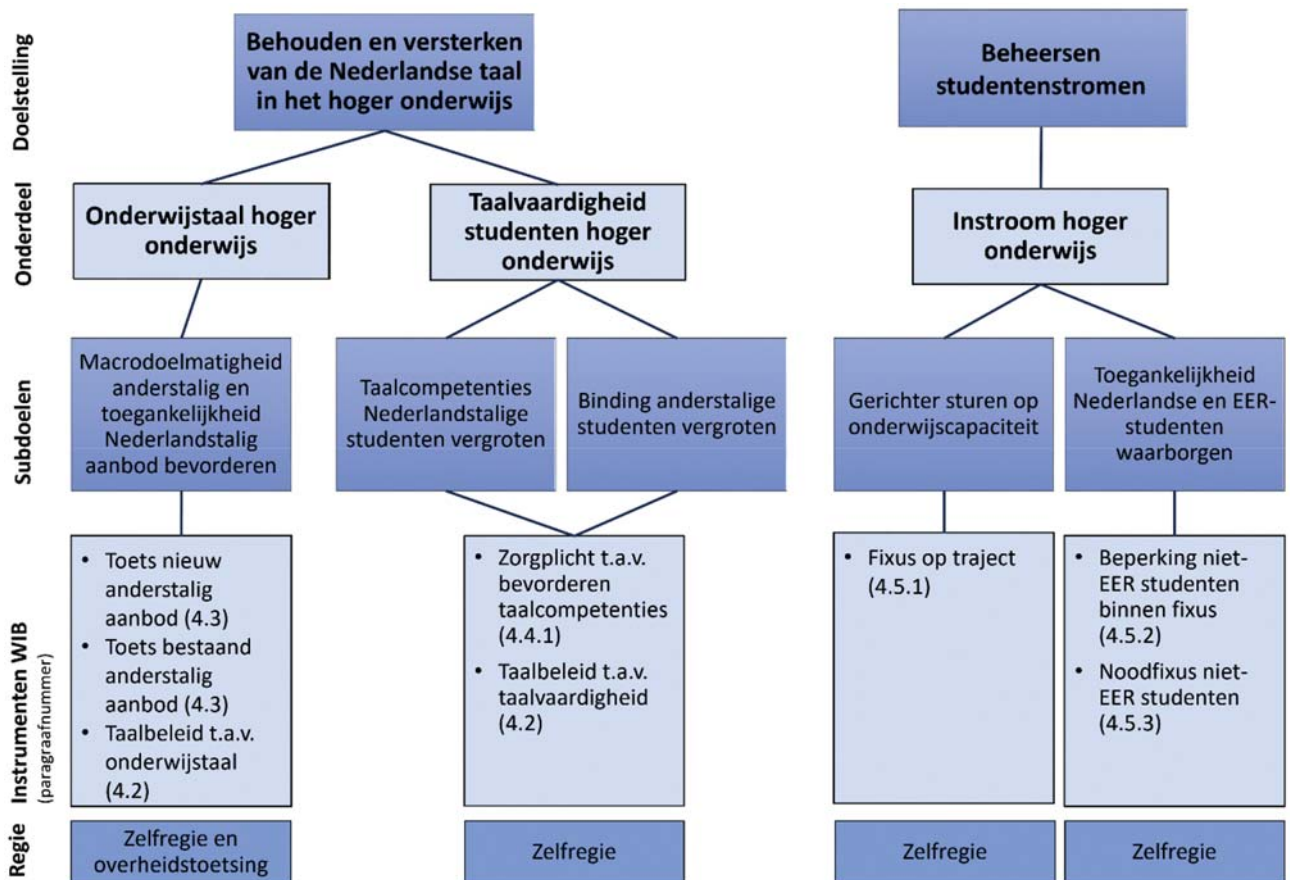
³⁵ Parallel aan dit wetstraject spelen er meer ontwikkelingen op het gebied van numerus fixus. De Tweede Kamer heeft op 31 januari 2023 de motie Van der Laan/Van der Woude (Kamerstukken II 2022/23, 35 765, nr. 10) aangenomen die de regering verzoekt opleidingen die selecteren te verplichten te onderbouwen hoe de selectieprocedure past bij de inhoud van de opleiding, effectief is en gelijke kansen borgt. Eerder was die afspraak al gemaakt in het Coalitieakkoord 2021–2025 (Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, p. 21). In 2022 en 2023 heeft de Inspectie van het Onderwijs meerdere rapporten uitgebracht met betrekking tot selectie en numerus fixus. Per 1 september 2023 is een wet in werking getreden waarmee loting is toegevoegd aan het instrumentarium van selectie voor instellingen. De Minister van OCW heeft in het voorjaar van 2024 de Tweede Kamer breder geïnformeerd over zijn visie ten aanzien van selectie in het hbo en wo (Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1103). In dit wetsvoorstel wordt de focus gelegd op maatregelen die impact hebben op de internationalisering van het Nederlandse hbo en wo. Bredere selectievraagstukken maken hier geen onderdeel van uit. Het gaat dan over vraagstukken rond het gebruik van bepaalde selectie-instrumenten, kansengelijkheid en achterliggende doelstellingen van selectie. Ook gaat het over verschillen tussen masterselectie en selectie bij associate degree- en bacheloropleidingen. De uitwerking daarvan is aan een nieuwe regering.

³⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VIII, nr. 112.

beschrijving van de doelstellingen van het stelsel van regievoering dat wordt geïntroduceerd.

Met dit wetsvoorstel stelt de regering maatregelen voor om de internationalisering van het hoger onderwijs in balans te brengen. Hiertoe worden twee hoofddoelstellingen onderscheiden: het behouden en versterken van de Nederlandse taal en het beheersen van internationale studentenstromen. Het wetsvoorstel kent voor de verschillende aspecten van internationalisering duidelijk te onderscheiden, eigenstandige subdoelen. Ten aanzien van het onderwijsaanbod, beoogt de regering de doelmatigheid van het anderstalige aanbod en de toegankelijkheid van het Nederlandstalig aanbod te vergroten. De doelstellingen van de maatregelen op het gebied van taalvaardigheid zijn om de taalcompetenties van Nederlandstalige studenten te versterken en de binding van internationale studenten met Nederland te vergroten. Als het gaat om het beheersen van de instroom van studenten, zorgt de wetwijziging ervoor dat hogescholen en universiteiten bij druk op de onderwijscapaciteit gericht kunnen sturen op de omvang van opleidingen en trajecten. Zo kunnen zij ook de toegankelijkheid van het onderwijs waarborgen voor Nederlandse en EER-studenten.

Schematisch weergegeven ziet dat er als volgt uit:



3.1. Taal

Met dit wetsvoorstel wil de regering de positie van de Nederlandse taal in het hbo en wo versterken. De taalmaatregelen uit dit wetsvoorstel hebben enkel betrekking op het bekostigd hbo en wo. Bekostigde opleidingen

worden verzorgd op grond van een specifieke publieke taak die de instellingen vervullen, namelijk het verzorgen van initiële opleidingen. Het belang van het voeren en het bevorderen van de Nederlandse taal is met name verbonden aan het vervullen van die publieke taak. Die verantwoordelijkheid berust niet, of niet in even grote mate, bij instellingen die niet uit de Rijkskas worden bekostigd.

3.1.1. Opleidingstaal

Huidig wettelijk kader

In artikel 7.2 WHW is het uitgangspunt opgenomen dat opleidingen in het Nederlands worden verzorgd. De WHW noemt drie uitzonderingen op de hoofdregel. Dat de WHW over «afwijking» spreekt, geeft aan dat de wetgever voor ogen heeft gehad dat een anderstalige opleiding minder vaak voorkomt dan een Nederlandstalige opleiding. In sommige sectoren of bij sommige instellingen lijkt het Engels als opleidingstaal echter feitelijk het uitgangspunt te zijn geworden en niet langer de uitzondering. Ook is het aandeel anderstalige opleidingen in de afgelopen jaren substantieel gegroeid. Dit wijst erop dat de normstelling, de uitzonderingen en de wijze waarop de overheid hierop stuurt, aan herziening toe zijn.

Huidig aanbod anderstalig onderwijs

In de afgelopen jaren is het aanbod van (volledig) anderstalige studies gestegen. Deze stijging vindt tot nu toe vooral plaats in het wo. In het studiejaar 2016/2017 was het aandeel Engelstalige wo-bacheloropleidingen nog 20% en het aandeel Engelstalige wo-masteropleidingen 70%. Voor het studiejaar 2021/2022 waren deze percentages respectievelijk 29% en 78%. In het hbo wordt vooral Nederlandstalig onderwijs verzorgd. In 2017 was het aandeel Engelstalige hbo-bacheloropleidingen 6% en hbo-masteropleidingen 25%.³⁷ Uit de zelfregieplannen van Universiteiten van Nederland (UNL) en Vereniging Hogescholen (VH) blijkt dat in het hbo 80% van de bacheloropleidingen volledig Nederlandstalig wordt verzorgd, 12% zowel Nederlands- als anderstalig en 8% volledig anderstalig. In het wo zijn deze percentages respectievelijk 51% Nederlandstalig, 19% meertalig en 30% volledig anderstalig.^{38, 39} Er is zowel in het hbo als wo een stijgende trend te zien in het aandeel anderstalig onderwijs. Het verschil in aandeel anderstalige opleidingen tussen wo en hbo betekent echter niet dat binnen het hbo geen noodzaak is voor strategisch handelen. Zo wordt voorkomen dat daar dezelfde problemen ontstaan als in het wo.

De instructietaal bij anderstalig onderwijs is doorgaans het Engels. Het aanbieden van Engelstalig onderwijs heeft positieve kanten. Zo is een goede beheersing van de Engelse taal, als een van de meest gesproken talen ter wereld, nuttig voor afgestudeerden die internationaal georiënteerd werk gaan doen, bijvoorbeeld in bepaalde segmenten van de techniek- en ICT-sector. Ook dragen Engelstalige opleidingen bij aan een internationaal wetenschappelijk onderzoeksklimaat waardoor internationale (top)onderzoekers gemakkelijker door instellingen aangetrokken kunnen worden, en Nederland een aantrekkelijke Europese samenwerkingspartner is. Voor het benutten van deze voordelen is het echter niet altijd noodzakelijk dat een opleiding volledig anderstalig is. Ook wordt in

³⁷ Inspectie van het Onderwijs, «De Staat van het Onderwijs 2022», april 2022.

³⁸ Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89.

³⁹ Bij de berekening van deze cijfers is slechts bij de meest actuele cijfers uit het hbo rekening gehouden met de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde definiëring van anderstalig onderwijs.

Nederland op de werkvloer in de meeste gevallen Nederlands gesproken en is voor een groot aantal beroepen een goede beheersing van het Nederlands noodzakelijk.⁴⁰

Engelstalig onderwijs kan ook negatieve effecten hebben, bijvoorbeeld op de toegankelijkheid en kansengelijkheid. Voor sommige studenten vormt Engels als onderwijstaal een (onbewuste) drempel om zich aan te melden voor een studie, met onbedoelde zelfselectie als gevolg.⁴¹ Het behoud van de Nederlandse taal zorgt ervoor dat mbo-studenten, havisten en vwo'ers die minder affiniteit met, kennis van of aanleg voor vreemde talen hebben, minder drempels ervaren om in te stromen op de opleiding van hun keuze in het hoger onderwijs. Daarnaast vindt de regering het van groot belang dat onderzoekers en experts uit het hoger onderwijs zich mengen in het publieke debat over belangrijke vraagstukken en hierover helder en effectief communiceren. Het uitgangspunt dat opleidingen in het hoger onderwijs in principe in het Nederlands worden verzorgd, draagt bij aan de aansluiting van het onderwijs op de Nederlandse arbeidsmarkt en geeft ruimte voor de Nederlandse context in het onderwijs. Een risico van de verengelsing van het aanbod in het hoger onderwijs, is dat de kloof tussen theoretisch en praktisch opgeleiden wordt vergroot.

Aandachtspunten huidig wettelijk kader

Hoewel het huidig wettelijk kader als uitgangspunt heeft dat opleidingen in het Nederlands moeten worden verzorgd, wordt niet gedefinieerd wanneer een opleiding als Nederlandstalig moet worden beschouwd. Het gebrek aan een eenduidige definitie bemoeilijkt de handhaafbaarheid van artikel 7.2 WHW.

Ook biedt het huidig wettelijk kader geen helderheid over de positie van de Friese taal in de provincie Fryslân als opleidingstaal in het hoger onderwijs. Met de inwerkingtreding van de Wet gebruik Friese taal op 1 januari 2014 is het Fries, naast het Nederlands, erkend als officiële taal in de provincie Fryslân. Gezien deze status, wil de regering voorkomen dat de maatregelen in dit wetsvoorstel die gericht zijn op het bevorderen van Nederlandstalig onderwijs, een drempel opwerpen om opleidingen in het hoger onderwijs binnen de provincie Fryslân in het Fries te kunnen verzorgen.

In de normstelling – dat in beginsel het onderwijs in het Nederlands wordt verzorgd – wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten opleidingen in het stelsel. De regering is van mening dat bij de taalkeuze voor een opleiding hier meer rekening mee dient te worden gehouden. Zo vormen associate degree- en bacheloropleidingen de basis, waarbij het belang van toegankelijkheid het zwaarst weegt. Masteropleidingen hebben doorgaans een meer specialistisch karakter en kennen – gezien de opleidingsfase – in het algemeen een sterkere verwevenheid met (toegepast) onderzoek.

Wat de toegestane uitzonderingen betreft, bevat de WHW een globale formulering en wordt relatief veel ruimte gegeven aan de instellingen voor uitwerking en interpretatie. Met name de uitzonderingsgrond die betrekking heeft op de noodzaak van het voeren van een andere taal vanwege de aard, inrichting of kwaliteit van de opleiding, of de herkomst

⁴⁰ Taalunie, «De Staat van het Nederlands 2021: Over de verschuivende taalkeuzes van Surinamers, Vlamingen en Nederlanders in het dagelijks leven,» oktober 2021.

⁴¹ Inspectie van het Onderwijs, «Onbedoelde zelfselectie: drempels die gekwalificeerde jongeren ervan weerhouden om een specifieke opleiding in het hoger onderwijs te kiezen», juli 2022.

van de studenten, is zo breed geformuleerd dat van een onderscheidend criterium nauwelijks sprake is. Deze handelingsruimte voor instellingen is afgebakend in een tijd waarin anderstalig onderwijs de uitzondering was en er weinig internationale studenten in Nederland studeerden. Er was destijds weinig oog voor de neveneffecten van (toenemende) anderstaligheid en de samenhang met beleidsmaatregelen die een stimulerend effect hadden op internationalisering. De huidige tijd, waarin internationalisering in het hoger onderwijs zichtbaar positieve en negatieve gevolgen heeft voor de Nederlandse samenleving, vraagt om ruimte voor meertaligheid, en tegelijkertijd om een zorgvuldige afweging over de opleidingstaal, waarbij bredere maatschappelijke belangen worden betrokken.

Uit het bovenstaande volgt dat ook de wijze waarop de overheid stuurt op de opleidingstaal herzien moet worden. In de huidige situatie is het aan de instelling zelf om te beoordelen of een opleiding voldoet aan de criteria om anderstalig onderwijs te verzorgen, waarbij die criteria op zichzelf al ruim geformuleerd zijn. Individuele keuzes van instellingen die op zichzelf te verantwoorden zijn, kunnen echter samen met die van andere instellingen leiden tot een onwenselijk resultaat op landelijk niveau. Meer regie op de opleidingstaal is nodig. Het heeft de voorkeur dat de instellingen die regie in gezamenlijkheid nemen door onderlinge afstemming en coördinatie. Als sluitstuk daarvan is een vorm van externe, onafhankelijke toetsing nodig, waarbij een breder perspectief kan worden betrokken. De Minister van OCW bepaalt als stelselverantwoordelijke de wettelijke kaders waarbinnen de instellingen zelfregie kunnen voeren en moet vanuit deze verantwoordelijkheid ook in de positie zijn om te kunnen (bij)sturen op het aantal anderstalige opleidingen. Belangrijk element in de sturing is het externe toezicht op naleving van de wettelijke regels door de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie). De huidige bepalingen in de WHW bieden onvoldoende bruikbare kaders voor toezicht en handhaving, mede gelet op de ruimte die de WHW biedt voor uitzonderingen. In 2018 heeft de inspectie dit gesignaleerd bij haar themaonderzoek naar opleidingstaal.⁴²

Maatschappelijke belangen meewegen

Een instelling kan goede redenen hebben om een opleiding of een traject in een andere taal te verzorgen. Gezien de forse groei van het anderstalige opleidingsaanbod en daarmee ook het aantal internationale studenten is het echter de vraag in hoeverre het doelmatig is dat met publieke middelen een anderstalige associate degree- of bacheloropleiding of een anderstalig -traject wordt bekostigd. De verantwoordelijkheid voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen ligt bij de overheid. Zij moet haar verantwoordelijkheid kunnen nemen indien daar aanleiding toe bestaat. Daarbij zijn, waar nodig, focus en doorzettingsmacht van belang.

In de WTT werd de anderstaligheid van opleidingen enkel bekeken vanuit de vraag of anderstalig onderwijs voor de student een meerwaarde heeft ten opzichte van Nederlandstalig onderwijs. Dit werd gekoppeld aan de kwaliteit van opleidingen, waarbij vakgenoten (*peers*) een oordeel moesten geven over de opleidingstaal. Inmiddels is het anderstalige opleidingsaanbod fors gegroeid, net als het aantal internationale studenten. Ook zijn de afgelopen jaren nieuwe uitdagingen ontstaan, onder andere op het gebied van tekorten op de arbeidsmarkt en regionale omstandigheden. Daarom is de smalle benadering van meerwaarde voor de student niet langer passend. Beter passend is een brede benadering waarbij diverse maatschappelijke belangen worden meegewogen en

⁴² Kamerstukken II 2018/19, 22 452, nr. 71.

waarbij wordt gekeken naar het reeds bestaande Nederlandstalige en anderstalige opleidingsaanbod en de spreiding daarvan.

Het maken van deze brede afweging past beter bij de overheid dan bij vakgenoten, zoals bij de kwaliteitstoets het geval is. Zo heeft de NVAO in de afgelopen jaren bij de accreditatie van anderstalige opleidingen de instellingen gevraagd om de keuze voor een andere taal dan het Nederlands te motiveren in het licht van de geldende kwaliteitseisen. Uit een rapportage die de NVAO hierover heeft opgesteld komt het beeld naar voren dat weinig kritische discussie heeft plaatsgevonden tussen de opleidingen en beoordelende panels over de gemaakte keuzes.⁴³ De NVAO heeft aangekondigd de werkwijze hieromtrent aan te zullen scherpen. Voor de korte termijn is dit een oplossing. De regering wenst echter een aanpak waarbij bredere maatschappelijke belangen worden meegewogen. Hiervoor is accreditatie niet het geijkte middel, omdat daar de individuele opleiding centraal staat, en de effecten van de opleidingstaal op de kwaliteit van die specifieke leeromgeving. De regering twijfelt er niet aan dat de individuele anderstalige opleiding van voldoende kwaliteit kan zijn, maar constateert dat het groeiende aandeel anderstalige opleidingen alsnog onwenselijke gevolgen op stelselniveau kan hebben voor de positie van het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal. Om deze maatschappelijke effecten te mitigeren en mee te wegen bij de keuze voor een onderwijstaal, ziet de regering een rol voor de instellingen gezamenlijk en voor de Minister van OCW zelf. Hiervoor is deze wetwijziging noodzakelijk.

Doelstelling en gewenst effect

Met dit wetsvoorstel worden criteria voorgesteld op basis waarvan beter kan worden beoordeeld of hogescholen en universiteiten op de juiste inhoudelijke gronden overgaan op anderstalig onderwijs. Om ervoor te zorgen dat hierbij ook maatschappelijke belangen geborgd zijn, is de taalkeuze met procedurele waarborgen omkleed. Bovenal beoogt de regering hiermee het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal te borgen. Daarnaast beoogt zij het Nederlandse hoger onderwijs toegankelijk te houden voor Nederlandstalige studenten. Met dit wetsvoorstel worden daarom de wettelijke eisen tot het verzorgen van anderstalig onderwijs gemoderniseerd, waarbij mogelijkheden worden gecreëerd voor maatwerk en meertaligheid. Het uitgangspunt «Nederlands, tenzij» blijft daarbij uitdrukkelijk centraal staan. In de provincie Fryslân zal het Fries, eenzelfde positie innemen als het Nederlands. Dat wil zeggen dat in de provincie Fryslân een opleiding voor ten minste twee derde deel van het aantal studiepunten in het Nederlands of het Fries moet worden verzorgd. Bij afwijking daarvan is instemming van Onze Minister nodig.

Met dit wetsvoorstel wordt daarmee niet beoogd om ongericht te snijden in het bestaande anderstalige aanbod. Ook is het met de taalmaatregelen terugbrengen van het aantal internationale studenten geen doel van dit wetsvoorstel. Het EU-recht staat het maken van onderscheid tussen EU-onderdanen niet toe. Bovendien geldt op grond van de Studentenrichtlijn ook dat niet-EU-ingezetenen aanspraak maken op toelating tot een lidstaat indien zij zijn toegelaten tot een hoger onderwijsinstelling.⁴⁴ De toets anderstalig onderwijs, die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, beoogt juist dat er bewustere keuzes gemaakt worden met betrekking tot onderwijstaal, met oog voor de bredere maatschappelijke context. Als veel opleidingen geen toestemming krijgen om het onderwijs anderstalig in te richten of voort te zetten, kan dit als bijeffect hebben dat

⁴³ Kamerstukken II 2022/23, 22 452, nr. 85.

⁴⁴ Richtlijn (EU) 2016/801(PbEU 2016, L 132), zie ook paragraaf 5.2.

hierdoor minder internationale studenten naar Nederland komen. Hoe dit uitpakt voor het (anderstalige) onderwijsaanbod en de instroom van internationale studenten, hangt bovendien samen met de fixusmaatregelen.

3.1.2. Bevordering Nederlandse taalvaardigheid

De regering is van mening dat op hogescholen en universiteiten aandacht voor de Nederlandse taalvaardigheid voor alle studenten belangrijk is. Het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid van alle studenten draagt bij aan het behoud en de ontwikkeling van de Nederlandse taal als zodanig. Daarnaast is taal een van de belangrijkste factoren die bijdragen aan binding met Nederland.⁴⁵ Beheersing van de Nederlandse taal zorgt voor verbondenheid tussen studenten, docenten en de maatschappij. De regering verwacht op die manier dat de maatschappelijke opbrengsten van (internationalisering) van het hoger onderwijs worden vergroot.

Huidig wettelijk kader in de praktijk

Op grond van het huidige artikel 1.3, vijfde lid, WHW hebben zowel bekostigde als niet-bekostigde hogeronderwijsinstellingen een zorgplicht om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten te bevorderen. Anderstalige studenten vallen buiten de reikwijdte van de huidige zorgplicht. De plicht tot het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid van Nederlandstalige studenten geldt ook wanneer deze studenten bij een (deels of geheel) anderstalige opleiding zijn ingeschreven. Instellingen bepalen zelf hoe zij vorm geven aan de zorgplicht, dit kan zowel binnen als buiten het curriculum plaatsvinden. Zo kennen veel instellingen een taalcentrum waar studenten vrijblijvend en extra-curriculair hun taalvaardigheden kunnen verbeteren.

In de praktijk is niet altijd duidelijk wat de effecten zijn van de invulling van de huidige verplichting door instellingen. In 2017 heeft de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen onderzoek gedaan naar de taalkeuze van hogescholen en universiteiten. Uit dit onderzoek komt naar voren dat er in de praktijk weinig aandacht is voor specifieke training van taalvaardigheid van studenten.⁴⁶ In de Staat van het Onderwijs 2023 concludeert de inspectie dat informatie over de beheersing van de taalvaardigheid ontbreekt.⁴⁷ Het is niet duidelijk op welk niveau studenten de taal beheersen op het moment dat zij bij hun studie in- of uitstromen. Omdat informatie over de beheersing van de referentieniveaus door studenten in het hoger onderwijs ontbreekt, heeft de inspectie onder studenten een vragenlijst uitgezet. De vragenlijst richtte zich op een specifiek onderdeel van taalvaardigheid, namelijk de Nederlandse schrijfvaardigheid van studenten in het hoger onderwijs. Hieruit bleek dat van de Nederlandse studenten die aangeven een Engelstalige opleiding te volgen, 11% het afgelopen jaar een schrijfpodracht in het Nederlands heeft gemaakt. Dit terwijl 58% van de studenten in een Engelstalige opleiding die stage hebben gelopen aangeeft dat Nederlandse schrijfvaardigheid van belang was voor de gelopen stage.⁴⁸ De inspectie concludeerde dat studenten in anderstalige opleidingen weinig mogelijkheid krijgen om hun Nederlandse schrijfvaardigheid te oefenen tijdens de opleiding, terwijl ze deze vaardigheid wel nodig hebben tijdens hun stage

⁴⁵ SCP, «Denkend aan Nederland, Sociaal en Cultureel», 2019.

⁴⁶ KNAW, «Nederlands en/of Engels, Taalkeuze met beleid in het Nederlands hoger onderwijs», juli 2017, p. 64.

⁴⁷ Inspectie van het Onderwijs, «De Staat van het Onderwijs 2023», mei 2023, p. 16.

⁴⁸ Inspectie van het Onderwijs, «De Staat van het Onderwijs 2023», mei 2023, p. 166.

en daarmee mogelijk ook in hun toekomstige beroep.⁴⁹ Uit ander onderzoek blijkt dat docenten aan opleidingen in het hoger onderwijs aangeven dat zij de Nederlandse taalvaardigheid van studenten als één van de belangrijkste verbeterpunten zien.⁵⁰

Doelstelling en gewenst effect

Naast de huidige zorgplicht om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te bevorderen voor Nederlandstalige studenten, vindt de regering dat bekostigde instellingen op het gebied van Nederlandse taalvaardigheid ook een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van anderstalige studenten. Socialisatie is een van de kernfuncties die het onderwijs heeft te vervullen ten aanzien van studenten. Hogescholen en universiteiten dienen studenten voor te bereiden op een goede aansluiting op de Nederlandse arbeidsmarkt en hen in staat te stellen om deel te nemen aan de Nederlandse samenleving.

De regering stelt zich ten doel dat bij zowel Nederlandstalige als andersstalige studenten de taalvaardigheid in het Nederlands wordt bevorderd. Het doel van de verplichting om de Nederlandse taalvaardigheid van studenten te bevorderen, verschilt per doelgroep. Voor Nederlandstalige studenten is het doel om academische en professionele taalcompetentie in het Nederlands te bevorderen. Op die manier wil de overheid ervoor zorgen dat zij voldoende voorbereid zijn op een Nederlandstalige arbeidsmarkt. Met taalcompetentie wordt hier aangesloten bij de definitie die de Taalunie heeft gebruikt in het rapport «Taalcompetentie in het Nederlands van Nederlandstalige studenten in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen». Taalcompetentie in het Nederlands in het hoger onderwijs wordt in dit rapport gedefinieerd als «de kennis, de vaardigheden en de attitudes die voor Nederlandstalige studenten in het hoger onderwijs een voorwaarde vormen om tijdens en na hun opleiding de Nederlandse taal adequaat en doelgericht te gebruiken en daarbij te putten uit een breed talig repertoire met zowel een algemene als een vakspecifieke component».⁵¹

Voor anderstalige studenten ligt de focus bij de bevordering van de taalvaardigheid op taalverwerving en socialisatie. Hierbij is naast de productie ook de receptie van zowel mondelinge als schriftelijke taaluitingen van belang. Kennis van de Nederlandse taal en cultuur versterkt de binding met Nederland. Bovendien kan (enige) kennis van de Nederlandse taal helpen bij het vinden van een baan in Nederland. Uit onderzoek van Nuffic blijkt dat zeven op de tien buitenlandse studenten bij het solliciteren last hebben van het feit dat ze niet goed Nederlands spreken, terwijl 36 procent van de buitenlandse studenten aangeeft dat deze factor een negatieve of sterk negatieve invloed heeft (gehad) op hun plannen om in Nederland te blijven. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat een verbetering van de Nederlandse taalvaardigheid een positief effect heeft op de blijfkans van internationale studenten.⁵²

⁴⁹ Inspectie van het Onderwijs, «De Staat van het Onderwijs 2023», mei 2023, p. 166.

⁵⁰ Warps, J., De Visser, M., Lodewick, J., & Termorshuizen, T., «Verkenning vervolgonderwijs. Wensen van het vervolgonderwijs betreffende kennis en vaardigheden van geslaagden uit het voortgezet onderwijs.», ResearchNed: 2021.

⁵¹ Jansen, C., De Wachter, L., Van Dun, P., & Frik, T., «Taalcompetentie in het Nederlands van Nederlandstalige studenten in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen», Taalunie: 2022.

⁵² Nuffic, «Stayrate en arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden in Nederland», mei 2022, p. 29–30.

Om ruimte te bieden aan het onderscheid tussen de doelstellingen voor de verschillende doelgroepen, richt dit wetsvoorstel zich op het bevorderen van Nederlandse «taalvaardigheid» in plaats van het bevorderen van de «uitdrukkingsvaardigheid» in het Nederlands zoals in artikel 1.3, lid 5, WHW is verwoord.

De regering is van oordeel dat het taalbeleid van de instelling met betrekking tot het bevorderen van de taalvaardigheid van studenten niet vrijblijvend mag zijn en tot concrete, zichtbare resultaten moet leiden. De regering is daarom voornemens bestuurlijke afspraken te maken met de instellingen waarin duidelijke uitgangspunten en meetbare resultaten worden vastgelegd.

3.2. Fixusmaatregelen

De toegankelijkheid van het hoger onderwijs is een belangrijk kenmerk van het Nederlandse stelsel. Met het juiste diploma kunnen aspirant-studenten altijd doorstromen naar een opleiding. In het overgrote deel van de gevallen is dat de opleiding van hun eerste keuze.⁵³ De toegang en vrije studiekeuze is een groot goed, maar een te grote vraag naar opleidingsplaatsen kan leiden tot schaarste aan onderwijscapaciteit in het hoger onderwijs, een schaarste die een risico vormt voor de kwaliteit van het onderwijs. Die schaarste wordt mede veroorzaakt door de instroom van internationale studenten. De grenzen van de absorptiecapaciteit komen in zicht en worden op sommige plaatsen al overschreden.⁵⁴ Een toenemende internationale studentenstroom in de toekomst zal zonder instroombeperkende instrumenten leiden tot een hogere vraag naar (specialistische) docenten, een hogere werkdruk voor onderwijspersoneel, en een tekort aan onderwijsvoorzieningen en opleidingsplaatsen. Overschrijding van de capaciteit leidt bovendien mogelijk tot een verslechtering van het studentenwelzijn, omdat niet alle studenten op goede begeleiding en faciliteiten kunnen rekenen. Dat betekent dat het noodzakelijk is om de instroom bij de specifieke opleidingen gedifferentieerd te kunnen beperken. In die gevallen van schaarste moeten keuzes worden gemaakt tussen wie wel en wie niet toegelaten kan worden.

Dit wetsvoorstel maakt in geval van schaarste een onderscheid mogelijk tussen twee groepen studenten. De verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid om kwalitatief en toegankelijk hoger onderwijs te realiseren, richt zich in eerste instantie tot de in Nederland gevestigde leerlingen en studenten. Vanwege de nauwe verbondenheid en het beperktere aanbod van hoger onderwijs in het Caribisch deel van het Koninkrijk, voelt de regering die verantwoordelijkheid ook richting de bevolking daar. Hetzelfde geldt voor Suriname, waar ook veel scholieren Nederlands (leren) spreken. Vanwege de op EU-recht gestoelde zelfstandige rechtsorde binnen de Europese Unie, en de onderlinge wederkerigheid en solidariteit daarbinnen, strekt deze verantwoordelijkheid zich ook uit tot andere EU-onderdanen. De toegankelijkheid van het hoger onderwijs binnen de EU beïnvloedt bovendien in belangrijke mate het succes van de interne markt en de daadwerkelijke uitoefening van het vrije verkeer van personen. Er is namelijk een directe relatie tussen het (kunnen deelnemen aan) onderwijs en toegang tot de arbeidsmarkt van de individuele lidstaten. Op grond van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER) strekt deze verantwoordelijkheid om toegankelijk onderwijs te organiseren zich uit tot andere landen binnen de EER (Noorwegen, IJsland en Liechtenstein). In gevallen van schaarste is het vanwege het verschil in verantwoorde-

⁵³ ResearchNed, «Monitor beleidsmaatregelen 2022–2023», juni 2023.

⁵⁴ IBO, «Internationalisering van het hoger onderwijs», juli 2019.

lijkheid te rechtvaardigen de hiervoor omschreven groepen studenten (hierna: EER-studenten⁵⁵) voorrang te geven op niet-EER-studenten. De redenering achter deze rechtvaardiging is bevestigd door de Raad van State in een voorlichting in het kader van de WTT.⁵⁶

3.2.1. Huidig wettelijk kader

In de WHW zijn regels opgenomen met betrekking tot toelating en selectie van studenten. Regels met betrekking tot toelatingseisen staan in hoofdstuk 7, titel 2. De regels voor selectie en numerus fixus zijn voor associate degree- en bacheloropleidingen te vinden in hoofdstuk 7, titel 3, paragraaf 4 WHW. Voor masteropleidingen zijn deze regels te vinden bij de bepalingen over toelatingseisen in de master in hoofdstuk 7, titel 2.

Een te grote vraag naar onderwijscapaciteit kan zich voordoen binnen zowel associate degree-, bachelor- als masteropleidingen of trajecten binnen deze opleidingen. Een instelling kan op grond van de WHW eigenhandig een numerus fixus instellen. Met een numerus fixus wordt hier bedoeld een beperking van het aantal studenten dat voor de eerste keer in het eerste jaar voor een opleiding kan worden ingeschreven. Op dit moment kan dit alleen voor de opleiding als geheel. Voor associate degree- en bacheloropleidingen is dit bepaald in artikel 7.53 WHW. Daar is tevens bepaald dat instellingen het melden bij de Minister van OCW als zij een numerus fixus instellen op een associate degree- of bacheloropleiding (artikel 7.53, zesde lid, WHW). Voor masteropleidingen zijn de regels over selectie geregeld in artikel 7.30b, vierde en vijfde lid. Voor masters geldt geen meldplicht voor het instellen van een maximaal aantal plaatsen.

Als de Begrotingswet OCW 2024 uiterlijk per 1 september 2024, inwerking treedt, wordt het met ingang van die datum mogelijk op het niveau van een traject binnen een ad- of bacheloropleiding een numerus fixus in te stellen. Deze fixus kan dan betrekking hebben op het studiejaar 2025/2026.⁵⁷

3.2.2. Gerichte inzet van numerus fixus

Instellingen kunnen tot inwerkingtreding van de Begrotingswet OCW 2024 alleen een numerus fixus instellen op een opleiding als geheel. Dit terwijl de schaarste die ontstaat bij een te hoge instroom van studenten zich ook kan voordoen op slechts een deel van de opleiding, bijvoorbeeld op een populair traject. Het komt soms voor dat trajecten zo populair zijn, dat de maximale capaciteit van het ene traject al wordt bereikt of zelfs overschreden, terwijl er op andere trajecten nog genoeg onderwijscapaciteit is. Instellingen zijn binnen de huidige wetgeving dan genoodzaakt de totale instroom tot een opleiding te beperken om te voorkomen dat bij één specifiek traject de maximale capaciteit wordt overschreden. De drukte op zo'n traject kan dan leiden tot een verminderde toegankelijkheid

⁵⁵ Voor de leesbaarheid van dit wetsvoorstel is ervoor gekozen voor deze groepen samen de term «EER-studenten» te gebruiken. In de voorgestelde wettekst gaat het om de groepen personen die worden genoemd in artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000 en personen met de Surinaamse nationaliteit. Daaronder valt iedereen met de Nederlandse nationaliteit (inclusief personen uit de Caribische delen van het Koninkrijk), personen die op grond van verdragen of internationaal recht met Nederlanders gelijk moeten worden gesteld in het kader van de studiefinanciering, en groepen personen die in het Besluit studiefinanciering 2000 kunnen worden opgenomen. Bij die laatste groep gaat het bijvoorbeeld om verschillende groepen statushouders. (Aspirant) studenten die niet tot deze groepen behoren, worden gemakshalve aangeduid als «niet-EER-studenten». Hiermee wordt tevens aangesloten bij de systematiek voor betaling van wettelijk collegegeld of instellingscollegegeld.

⁵⁶ Kamerstukken I 2019/20, 35 282, E.

⁵⁷ Kamerstukken I 2023–24, 36 410 VIII, D.

voor de rest van de opleiding. Het is belangrijk om het hbo en wo zo toegankelijk mogelijk te houden. Dit wetsvoorstel regelt daarom dat instellingen een numerus fixus gericht in kunnen zetten.

3.2.3. Maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten

Wanneer instellingen een capaciteitsbeperking instellen, brengt dat een risico met zich mee voor de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandse studenten en EER-studenten. Op dit moment wijzen de cijfers daar nog niet op. Het aandeel niet-EER-studenten op numerus fixusopleidingen is op dit moment nog relatief gering. Bij doorzettende groei van het aantal internationale studenten is het op termijn wel het denkbaar dat de totale internationale instroom leidt tot verdringing van studenten uit Nederland en elders uit de EER. Dit zal met name bij masteropleidingen kunnen gebeuren, aangezien die meer mogelijkheden hebben om studenten te selecteren en vaker anderstalig worden aangeboden.⁵⁸ Met de maatregelen in dit wetsvoorstel beoogt de regering verdringing van Nederlandse en andere EER-studenten te voorkomen.

3.2.4. Noodfixus

In het kader van de organiseerbaarheid van het onderwijs is het belangrijk dat instellingen voorafgaand aan het studiejaar tijdig voorbereidingen kunnen treffen om de optimale onderwijskwaliteit te bieden aan studenten. Het kan voorkomen dat tijdens de aanmeldprocedure sprake is van een onverwachte en grote groei van het aantal aanmeldingen. De plotselinge groei van het aantal aanmeldingen kan resulteren in overschrijding van de beschikbare onderwijscapaciteit, zoals beschikbare fysieke onderwijsruimte, de gezonde verhouding tussen aantal docenten en studenten, en beschikbare stageplaatsen. Daarnaast vormt een plotselinge toename van het aantal inschrijvingen van niet-EER-studenten een risico op verdringing van Nederlandse en andere EER-studenten. Dit laatste kan zich bijvoorbeeld voordoen bij opleidingen die reeds werken met een numerus fixus, maar waarbinnen geen maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten is vastgesteld.

In de huidige situatie is het voor instellingen niet mogelijk om bij een onverwachte en grote groei van het aantal aanmeldingen in te grijpen. Opleidingen zonder fixus zijn dan verplicht alle studenten toe te laten, wat grote gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van het onderwijs op deze opleidingen als de instelling niet in staat is om op korte termijn de onderwijscapaciteit te vergroten. Dit wetsvoorstel voorziet instellingen daarom van een noodrem en maakt het mogelijk dat zij in hoogst uitzonderlijke situaties, tijdens de inschrijfprocedure, eenmalig en voor één jaar een noodfixus kunnen instellen. Het doel van de noodfixus bij de inzet voor opleidingen zonder bestaande numerus fixus is om de onderwijskwaliteit te waarborgen. In die gevallen kan naast de algemene noodfixus, ook een differentiatie worden aangebracht in het aantal plaatsen voor onderscheidenlijk EER-studenten en niet-EER-studenten. Voor opleidingen met een numerus fixus, maar zonder vooraf bepaald maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten, zal een noodfixus de vorm krijgen van een alsnog vast te stellen maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten. Hiermee kan de toegankelijkheid voor Nederlandse en overige EER-studenten gewaarborgd worden en verdringing worden voorkomen.

⁵⁸ IBO, «Internationalisering van het (hoger) onderwijs», juli 2019, p. 33.

3.3. Regievoering

3.3.1. Autonomie van instellingen

De regering constateert dat de autonome keuzes van individuele instellingsbesturen, bij ongewijzigd beleid, niet toereikend zijn geweest om ontstane maatschappelijke knelpunten rond internationale studentenmobiliteit op te lossen. In het IBO wordt bijvoorbeeld een aantal stelselvragen opgeroepen ten aanzien van de rol van de overheid op het gebied van de onderwijsstaal.⁵⁹ Enerzijds kan het voor een individuele instelling een legitieme keuze zijn om Engelstalig onderwijs aan te bieden. Anderzijds dient vanuit het oogpunt van het behoud en de versterking van het Nederlands als opleidingstaal ook op stelselniveau een afweging gemaakt te worden over de toegankelijkheid van Nederlandstalig aanbod en over de verhouding met anderstalig aanbod. Ook het werven van internationale studenten levert spanning tussen het individuele en collectieve belang op: voor de instelling kan de toename van internationale studenten voordelen hebben, maar in het bredere perspectief veroorzaakt dit een toenemende druk op toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijsstelsel.

Daarom wordt in dit wetsvoorstel een aantal maatregelen geïntroduceerd die aanzetten tot samenwerking en bijdragen aan regievoering, in eerste instantie door en tussen hogescholen en universiteiten in gezamenlijkheid en in tweede instantie vanuit de overheid en haar uitvoeringsorganisaties.

3.3.2. Brede aanpak regie

Dit wetsvoorstel geeft rekenschap van de autonomie van hogescholen en universiteiten en erkent dat deze autonomie van grote waarde is. Het voorstel is gericht op een betere samenwerking tussen instellingen. De individuele autonomie van onderwijsinstellingen staat echter niet boven de houdbaarheid van het onderwijsstelsel op de langere termijn, de toegankelijkheid voor de studenten en een doelmatige besteding van publieke middelen. Het past binnen de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW dat de bredere maatschappelijke effecten van het onderwijsbeleid worden meegewogen. Deze stelselverantwoordelijkheid vereist een actieve houding van de overheid.

Daarbij wordt nadrukkelijk niet beoogd om de regievoering van instellingen over te nemen. De bevoegdheid van de overheid om vanuit haar stelselverantwoordelijkheid maatregelen in te zetten is niet onbegrensd en moet te allen tijde proportioneel en weloverwogen ingezet worden. De WHW biedt reeds mogelijkheden voor bijsturing.⁶⁰ Dit wetsvoorstel beoogt de huidige mogelijkheden aan te scherpen, zodat deze beter toepasbaar zijn op de actuele situatie in het hbo en wo.

De regering wil voorkomen dat zij daarbij op microniveau gaat sturen op de inrichting van het onderwijs. De kennis op dat niveau zit immers bij docenten en instellingen. Het is daarom belangrijk regievoering rondom de internationalisering van het hoger onderwijs in een breder perspectief te plaatsen. Daarin is ruimte voor meer elementen dan de instrumenten die met het voorliggende wetsvoorstel verankerd worden. In de eerste plaats wordt voor regievoering een beroep gedaan op de zelfregie van

⁵⁹ IBO, «Internationalisering van het (hoger) onderwijs», juli 2019, p. 43 e.v.

⁶⁰ Art. 5.20 WHW: tussentijds accreditatie ontnemen. Art. 6.5 WHW: intrekken van rechten aan opleiding en in het bijzonder 6.5a: als de opleiding «in redelijkheid niet of niet meer doelmatig kan worden geacht». Art. 7.56 WHW: vaststellen arbeidsmarktfixus. Art. 7.30b WHW: aanwijzen studieplekken in master wo om inschrijving vanuit bachelor te garanderen.

hogescholen en universiteiten in gezamenlijkheid, en daarmee – voor de vormgeving van het proces – op de onderwijskoepels die hen vertegenwoordigen. Zelfregie staat centraal in de bredere beleidsontwikkeling rondom de beheersing van de instroom van internationale studenten. Hogescholen en universiteiten hebben daartoe, gecoördineerd door VH en UNL, zelfregieplannen gemaakt en aangeboden aan de Minister van OCW.⁶¹ In overleg met de hogescholen en universiteiten wordt bekeken welke bestuurlijke afspraken in aansluiting daarop nodig zijn naast de zelfregie. Gedacht kan worden aan afspraken over studentenhuisvesting, bestuursaal binnen instellingen of Nederlandse taalvaardigheid van (anderstalig) onderwijzend personeel. Op basis van lopende gesprekken, heeft de regering het vertrouwen dat instellingen tot eigen, kritische keuzes kunnen komen. Bestaande initiatieven rondom curriculumvorming en onderwijsprofilering, zoals sectorplannen, sectorale adviescolleges en domeinenraden, tonen dat instellingen tot afspraken kunnen komen die het eigen instellingsbelang overstijgen.

Relevante databronnen over internationalisering worden bij elkaar gebracht in de centrale kennisbasis (zie ook paragraaf 4.7.2). Hierin worden ook de gevolgen van door instellingen gemaakte keuzes duidelijk. Op basis van deze informatievoorziening rapporteert de CDHO periodiek over trends en ontwikkelingen binnen het stelsel ten aanzien van de instroom van internationale studenten, het bestaande en nieuwe anders- en Nederlandstalige onderwijsaanbod en de daarmee samenhangende maatschappelijke balans. Mocht het zo zijn dat de zelfregie van instellingen in combinatie met bestuurlijke afspraken niet leidt tot het wenselijke resultaat van een betere balans, dan zal dit blijken uit deze rapportage en dienen als basis voor de advisering van de Minister van OCW. In dit geval zijn aanvullende mogelijkheden noodzakelijk, waarbij de Minister van OCW zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel kan nemen en zo nodig met doorzettingsmacht kan bijsturen om de balans op stelselniveau te bewaken. Doorzettingsmacht kan bestaan uit het niet verlenen van toestemming om een anderstalige opleiding te starten, het beperken van het aantal in te schrijven studenten, maar ook, als ultimatum remedium, uit het intrekken van die toestemming als dat nodig blijkt.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

In dit hoofdstuk wordt de uitwerking van de verschillende voorgestelde maatregelen nader toegelicht. Dit hoofdstuk begint met een korte toelichting van de term traject (paragraaf 4.1). Vervolgens worden achtereenvolgens de taalmaatregelen (paragraaf 4.2, 4.3 en 4.4), de fixusmaatregelen (paragraaf 4.5) en het kader voor regie (paragraaf 4.6) toegelicht.

4.1. Traject

Met dit wetsvoorstel worden twee nieuwe begrippen geïntroduceerd. Het gaat dan om de begrippen «traject» en «anderstalig traject». Met traject wordt in dit wetsvoorstel 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 een opleiding. Daarbij wordt aangesloten bij de bestaande vormen van trajecten in de WHW, zoals een programma in het kader van kleinschalig en intensief onderwijs (artikel 6.7, tweede lid WHW). Onderdeel van deze definitie is tevens dat een traject evenveel studiepunten telt als de opleiding als geheel, met uitzondering van een versneld traject zoals bedoeld in artikel 7.9a WHW.

⁶¹ Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89.

Hieruit volgt dat een student het traject voor de gehele studieduur volgt; vanaf het begin tot het einde van de opleiding. Binnen een opleiding kunnen derhalve meerdere trajecten naast elkaar bestaan. Een student start een traject bij aanvang van de studie.

Uit een inventarisatie in 2018 is gebleken dat er grote diversiteit is in aangeboden trajecten en dat daarvoor bij verschillende instellingen verschillende termen worden gebruikt.⁶² Bovendien gebruiken verschillende instellingen en opleidingen termen als trajecten of varianten ook door elkaar, waarbij hetzelfde (studie)programma nu eens «variant» heet en elders «traject». De regering wil die diversiteit, en de ruimte die instellingen nu hebben om hun opleiding flexibel in te richten, laten bestaan. Het wettelijke begrip traject hoeft niet samen te vallen met de terminologie die instellingen op dit moment zelf hanteren, juist omdat die onderling niet congruent is. Om te bepalen of een programma een traject is, moet worden gekeken naar de definitie die dit wetsvoorstel introduceert. Een programma dat door een opleiding zelf als «variant» of «afstudeerrichting» wordt aangeduid, zou in de praktijk dus ook kunnen vallen onder de definitie van traject. Andersom kan het gebeuren dat een opleiding een programma «traject» noemt, terwijl dit niet onder de wettelijke definitie valt.

Reikwijdte

Het doel van de wettelijke definitie van «traject» is af te bakenen of een programma wel of niet apart de toets anderstalig onderwijs moet doorlopen, en of voor een programma wel of niet een aparte numerus fixus kan worden ingesteld. Het antwoord op beide vragen is bevestigend als een programma voldoet aan de wettelijke definitie van «traject». Het is dan ook expliciet niet de bedoeling dat aparte fixi gaan gelden voor afstudeerrichtingen die pas later in het programma starten (bijvoorbeeld in het tweede of derde jaar, na een gemeenschappelijk eerste jaar), noch voor minoren of specifieke keuzevakken binnen een opleiding. Hetzelfde geldt voor de toets anderstalig onderwijs. Bij de beoordeling of een opleiding anderstalig is, wordt niet gekeken naar de eventuele anderstalige trajecten die binnen de opleiding worden aangeboden. Daarbij wordt uitsluitend gekeken naar het programma van de opleiding zelf, mits ten aanzien van die anderstalige trajecten op basis van de toets anderstalig onderwijs toestemming voor anderstaligheid is verleend. Anderstalige trajecten binnen een opleiding moeten zelfstandig de toets anderstalig onderwijs doorlopen. Hiermee wordt recht gedaan aan het gegeven dat opleidingen naast een Nederlandstalig traject soms ook een Engelstalig traject aanbieden, en dat een Engelstalig traject voor de student het gevoel van een opleiding geeft. Het betreft immers het volledige programma van de student. Deze studenten identificeren zich meer met het traject dan met de overkoepelende opleiding.⁶³ Overigens heeft een opleiding altijd de optie om in plaats van alleen de anderstalige trajecten, de opleiding als geheel de toets anderstalig onderwijs te laten doorlopen. De opleiding wordt dan gezien als anderstalige opleiding met een Nederlandstalig traject.

Samenloop met andere begrippen

Naast anderstalige trajecten zijn er ook andere vormen van trajecten denkbaar die onder de definitie vallen. Dat kunnen bijvoorbeeld trajecten zijn die op een aparte locatie worden aangeboden, of trajecten die een

⁶² Bijvoorbeeld: tracks, varianten of richtingen. Zie ResearchNed, «Tracks in het hoger onderwijs», december 2018.

⁶³ ResearchNed, «Tracks in het hoger onderwijs», december 2018.

bepaald inhoudelijk of contextueel profiel kennen. Zolang het een programma is dat valt onder de wettelijke begripsbepaling, betekent dit dat het mogelijk is hierop een fixus in te stellen, én dat het de toets anderstalig onderwijs moet doorlopen indien het een anderstalig traject betreft.

De WHW kent het begrip «versneld traject». Dit betreft een traject met een lagere studielast, maar wel dezelfde eindtermen als de opleiding waartoe dit traject behoort. Ook deze trajecten doorlopen de toets anderstalig onderwijs en komen in aanmerking voor het instellen van een aparte numerus fixus. Onder de definitie van een traject in de zin van de WHW valt dus expliciet ook het versnelde traject in de zin van artikel 7.9a WHW, ondanks dat de studielast niet overeenkomt met de «normale» opleiding.

De WHW kent voorts een «speciaal traject» gericht op het behalen van een hoger kennisniveau door studenten. Een «speciaal traject» valt niet onder de definitie van traject zoals geïntroduceerd met dit wetsvoorstel. De regels voor numerus fixus en de toets anderstalig onderwijs ten aanzien van trajecten zijn dus niet van toepassing op speciale trajecten. Wel mag een instelling op grond van artikel 7.9b, tweede lid, WHW deelnemers selecteren voor het speciale traject.

Registratie van trajecten

Het wordt met dit wetsvoorstel niet verplicht alle trajecten te registreren. Registratie van trajecten is alleen verplicht indien het gaat om anderstalige trajecten waarvoor toestemming op grond van de toets anderstalig onderwijs moet worden verleend, of om trajecten waarvoor een aparte fixus is ingesteld. De plicht om een anderstalig traject te registreren volgt uit het voorgestelde artikel 6.13, vierde lid, onder x. Ook moet dan worden geregistreerd in welke taal de opleiding wordt verzorgd. Indien een opleiding (of traject) op enig moment na verkregen toestemming niet langer anderstalig is, dient dit te worden vermeld in de registratie. Voor wat betreft het traject met een zelfstandige numerus fixus volgt de registratieverplichting uit het voorgestelde artikel 6.13, vierde lid, onderdeel z. Omdat de toets anderstalig onderwijs alleen geldt voor associate degree- en bacheloropleidingen, en de numerus fixus alleen bij associate degree- of bacheloropleidingen moet worden gemeld, geldt deze registratie van trajecten alleen voor associate degree- en bacheloropleidingen.

4.2. Taalbeleid van de instelling

Huidig wettelijk kader

Het huidige artikel 7.2 WHW bevat de verplichting voor de instelling om zich, in geval van de keuze tot het verzorgen 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. In deze gedragscode staat waarom én onder welke omstandigheden een instelling de keuze voor een andere taal maakt. Als het gaat om het verantwoord omgaan met taalbeleid zijn echter niet enkel de overwegingen vooraf van belang, maar juist ook het beleid dat de instelling voert nádat die keuze is gemaakt. Voor het bevorderen van dergelijk beleid door 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.

Vershil gedragscode en taalbeleid

De verplichting tot het opstellen van een gedragscode wordt met dit wetsvoorstel vervangen door de verplichting om taalbeleid vast te stellen. In het taalbeleid dient onder andere beschreven te worden via welke interne procedure, en op basis van welke inhoudelijke gronden, er wordt overgegaan tot het verzorgen van een opleiding of een deel van een opleiding in een andere taal. De inhoudelijke gronden moeten gebaseerd zijn op de wettelijke aspecten van doelmatigheid, genoemd in artikel 6.3 van dit wetsvoorstel. Hierbij geeft de instelling aan hoe zij invulling wil geven aan de wettelijke grondslag voor het verzorgen van anderstalig onderwijs, rekening houdend met de criteria die bij amvb worden vastgelegd.

Daarnaast zal de instelling beleid moeten vaststellen waarin wordt vastgelegd hoe zij zich inspant om de kwaliteit van het onderwijs en de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten te waarborgen, en op welke wijze zij invulling geeft aan de plicht tot het bevorderen van de taalvaardigheid in het Nederlands van de studenten. Daarbij wordt van instellingen in elk geval verwacht dat zij ingaan op het beoogde niveau van taalbeheersing. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat het taalbeleid een doorlopend onderwerp van aandacht is. Dit is een specifiekere opdracht voor de instellingen dan voorheen werd gesteld met de verplichte gedragscode. Ook is op dit moment geen betrokkenheid van de medezeggenschap geborgd.

Per instelling, per opleiding en per situatie kunnen de procedurele en inhoudelijke kaders verschillen. Daarom wordt er in dit wetsvoorstel niet voorgeschreven welke procedure gevolgd moet worden. Wel geldt dat er een interne procedure moet zijn én dat op instellingsniveau de procedurele kaders worden vastgelegd. Het is ook belangrijk om te beschrijven op welke wijze met andere instellingen en met het afnemend werkveld het gesprek over anderstaligheid wordt gevoerd.

Medezeggenschap

Van belang is dat het taalbeleid wordt gedragen binnen de instelling. Hoe een instelling omgaat met de taal van de opleidingen kan een aanzienlijke impact hebben op de studenten en op het onderwijzend en ondersteunend personeel. Om die reden wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat instemming van de centrale medezeggenschap is vereist voor het vaststellen van het taalbeleid voor de instelling. Deze stevigere interne verantwoording doet recht aan de impact die een taalkeuze binnen een instelling heeft. Met het taalbeleid wordt aangesloten bij de zesjarige cyclus die geldt voor de vaststelling van het instellingsplan (bedoeld in artikel 2.2 WHW). Om die reden wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat voor elk besluit van het college van bestuur tot vaststelling of wijziging van het taalbeleid voor de instelling instemming nodig is van de centrale medezeggenschap.

Het afwegingskader voor anderstalig onderwijs dat in het instellingsbrede taalbeleid is geformuleerd, biedt geen garantie dat een associate degree- of bacheloropleiding ook anderstalig aangeboden mag worden. Om te borgen dat het totale anderstalige aanbod van associate degree- en bacheloropleidingen en -trajecten doelmatig is, dienen instellingen gezamenlijk afstemming te zoeken en vervolgens instemming te verkrijgen van de Minister van OCW (zie ook paragraaf 4.3). Het is van belang dat de medezeggenschap ook op de hoogte wordt gehouden over de afstemming tussen instellingen die nodig is om tot zelfregie op het anderstalige (bestaande) opleidingsaanbod te komen.

Het kan voorkomen dat een instelling, na instemming van de Minister van OCW op grond van de toets anderstalig onderwijs, besluit een opleiding anderstalig aan te bieden, maar de decentrale medezeggenschap, vanuit hun verantwoordelijkheid om de kwaliteit van de betreffende opleiding te borgen, niet instemt met de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd zoals dat in de OER moet worden vastgelegd. Het is dan aan het bestuur om te bezien of zij er in zo'n geval voor kiezen om de opleiding toch in het Nederlands aan te bieden of dat er een geschil aanhangig wordt gemaakt omtrent de geweigerde instemming op de OER. Een geschil kan worden voorgelegd aan de Landelijke Commissie voor Geschillen Medezeggenschap Hoger Onderwijs. De commissie kan zowel voorlopige voorzieningen treffen, als vervangende toestemming verlenen.

4.3. Toets anderstalig onderwijs

4.3.1. Algemene uitgangspunten

De regering wil er met dit wetsvoorstel voor zorgen dat het Nederlands als taal in het hbo en wo behouden blijft en wordt versterkt. Ten eerste is de taal waarin de opleiding wordt verzorgd van invloed op de rechtvaardiging van de besteding van publieke middelen waarmee het onderwijs wordt bekostigd. Het uitgangspunt dat opleidingen in het Nederlands worden verzorgd, wordt met dit wetsvoorstel beperkt tot opleidingen die uit Rijkskas worden bekostigd. Aan de niet-bekostigde opleidingen (waaronder ook postinitiële opleidingen) worden met dit wetsvoorstel niet langer regels gesteld inzake de keuze voor de opleidingstaal. Voor deze opleidingen blijven wel de kwaliteitseisen gelden die voor alle geaccrediteerde opleidingen gelden. Dit is in paragraaf 6.1.3 nader toegelicht.

Ten tweede wordt met dit wetsvoorstel het uitgangspunt van het Nederlands als opleidingstaal beperkt tot associate degree- en bachelopleidingen. Het uitgangspunt is niet langer van toepassing op masteropleidingen, die doorgaans een meer specialistisch karakter hebben en een sterkere verwevenheid met (al dan niet toegepast) onderzoek kennen. Voor veel van deze opleidingen is naar het oordeel van de regering anderstaligheid een doelmatige keuze. De regering is van oordeel dat instellingen voor masteropleidingen dus vrij moeten kunnen zijn de opleidingstaal te bepalen.

Ten derde wordt met dit wetsvoorstel ruimte geboden voor instellingen om binnen de Nederlandstalige opleiding ook anderstalige vakken en modules aan te bieden. Een opleiding of traject wordt als Nederlandstalig beschouwd als ten minste twee derde van de studielast van de opleiding, gerekend in studiepunten, enkel in het Nederlands wordt verzorgd. Binnen een Nederlandstalige opleiding blijft er ruimte om een derde van de studielast anderstalig aan te bieden. De instelling is vrij om te bepalen hoe deze studielast verdeeld wordt binnen de opleiding. Gekozen is voor de ondergrens van ten minste twee derde deel van de opleiding in het Nederlands omdat de regering meertaligheid wil bevorderen, maar ook wil borgen dat een substantieel deel van de opleiding in het Nederlands wordt verzorgd. Een klein aantal in het Engels gedoceede vakken zal ook slechts marginaal effect hebben op de toegankelijkheid van het onderwijs en zal naar verwachting niet of nauwelijks leiden tot onbewuste zelfselectie door Nederlandstalige studenten, terwijl de voordelen voor de flexibiliteit en de kwaliteit van het onderwijs groot zijn.

4.3.2. Definiëring anderstaligheid

Dit wetsvoorstel definieert een opleiding of traject als anderstalig wanneer meer dan een derde van het totaal aantal studiepunten van het curriculum in een andere taal dan het Nederlands wordt aangeboden. In de provincie Fryslân geldt dat een opleiding of traject als anderstalig wordt gezien als meer dan een derde van het totaal aantal studiepunten in een andere taal dan het Nederlands of het Fries wordt aangeboden.⁶⁴ Daarbij gelden onderdelen die meertalig worden geprogrammeerd als anderstalig, ook als het Nederlands één van die talen is. Als een opleiding of traject meer dan een derde van de studielast in een andere taal dan het Nederlands aanbiedt, is instemming van de Minister van OCW vereist. Zoals ook in de huidige WHW het geval is, wordt van het instellingsbestuur verwacht dat zij verantwoorde keuzes maakt over de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd, op grond van doordacht beleid en een goede motivering. Met het instemmingsvereiste wordt geborgd dat die keuze ook door de overheid kritisch wordt getoetst. Dat doet zij op basis van een bredere afweging van maatschappelijke belangen en niet alleen, zoals in de huidige WHW, op grond van overwegingen die te herleiden zijn tot de aard, inrichting en kwaliteit van het onderwijs of de herkomst van studenten op opleidingsniveau. De regering vindt het van belang dat de criteria die bepalen of een opleiding toestemming van de Minister van OCW nodig heeft, eenduidig zijn voor een goede handhaafbaarheid voor de inspectie en helder en gemakkelijk toepasbaar zijn voor hogescholen en universiteiten.

Bij het vaststellen van de taal van een onderwijseenheid, met het daaraan gekoppelde aantal studiepunten, is de tentamineringstaal leidend. De taal van tentaminering is objectief vast te stellen en dient te worden vermeld in de onderwijs- en examenregeling (hierna: OER) van een opleiding. Bovendien kunnen studenten via een tentamen aantonen dat ze het vak begrijpen en de opgedane kennis kunnen toepassen. Vanuit onderwijskundig oogpunt is het logisch dat de instructietaal overeenkomt met de taal van tentaminering, maar door de tentamineringstaal als uitgangspunt te nemen blijft er binnen een Nederlandstalige onderwijseenheid ruimte om hiervan af te wijken, bijvoorbeeld door gastcolleges van internationale docenten of voor ziektevervanging door docenten die geen Nederlands spreken.

In de OER van de opleiding dienen instellingen aan te geven welk deel van het geprogrammeerde curriculum van een opleiding of traject (mede) anderstalig wordt aangeboden. In het geval van meertalige onderdelen, bijvoorbeeld keuzevakken waar een student kan kiezen uit een op voorhand vastgesteld en aan de opleiding gekoppeld onderwijsaanbod van zowel Nederlandstalige als anderstalige opties, wordt de betreffende onderwijseenheid als anderstalig aangemerkt. Deze hoofdregel borgt dat studenten die studeren aan een Nederlandstalige opleiding of traject, daadwerkelijk het grootste deel van hun opleiding in het Nederlands volgen. Hiermee wordt het doel van het wetsvoorstel om het Nederlands als taal in het hoger onderwijs te behouden en te versterken het meest gediend.

Als een deel van het curriculum volledig vrij in te vullen is door de student, geldt dit deel van het curriculum als Nederlandstalig. De reden hiervoor is dat de taalkeuze in een dergelijk geval niet te sturen is door

⁶⁴ Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in de rest van deze paragraaf de specifieke definitie voor hoger onderwijs binnen de provincie Fryslân niet telkens expliciet benoemd. Daar waar gerefereerd wordt aan de Nederlandse taal als opleidingstaal, wordt voor het hoger onderwijs binnen de provincie Fryslân het Nederlands of het Fries bedoeld.

een opleiding en hierdoor de keuzevrijheid voor studenten niet onnodig wordt ingeperkt. Hierbij valt te denken aan ruimte voor minoren, waarbij studenten niet beperkt worden tot een keuzemenu en (internationale) studiepuntmobiliteit. Ook zal een onderwijseenheid niet als anderstalig worden aangemerkt indien het daaraan verbonden tentamen slechts op individueel verzoek van de student in een andere taal dan het Nederlands wordt aangeboden om profileringsruimte voor een individuele student te behouden. Een instelling is overigens niet verplicht om een dergelijk individueel verzoek van een student in te willigen.

4.3.3. Toetsing anderstaligheid door Minister van OCW

Als de opleiding, of een traject daarbinnen, voor meer dan een derde van de studielast in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd, dan wordt deze aangemerkt als anderstalig. De instelling heeft in dat geval instemming van de Minister van OCW nodig om de anderstalige opleiding of het anderstalige traject te mogen verzorgen. De instemming van de Minister van OCW is vereist bij zowel nieuwe als bestaande associate degree- en bacheloropleidingen en -trajecten. De Minister van OCW verleent zijn instemming op grond van het criterium of het anderstalig verzorgen van onderwijs doelmatig is, gelet op een aantal in de wet genoemde aspecten. Hierna wordt ingegaan op deze aspecten. Hoe de Minister van OCW uiteindelijk toetst of het aanbieden van de opleiding of het traject in een andere taal dan het Nederlands doelmatig is, wordt uitgewerkt in een amvb. Hierna zal kort worden ingegaan op de contouren van de toetsing, die aansluiten bij de bestaande systematiek van doelmatigheidstoetsing (artikel 6.2 WHW)

Een opleiding of traject mag anderstalig worden verzorgd als is aangetoond dat:

1. dit past binnen het taalbeleid van de instelling; en
2. dit doelmatig is met het oog op:
 - A. regionale omstandigheden; of
 - B. arbeidsmarkt; of
 - C. internationale uniciteit; of
 - D. internationale positionering; en
3. er ruimte voor is in relatie tot het geheel aan voorzieningen in het hoger onderwijs.

Advisering commissie doelmatigheid hoger onderwijs

In de eerder genoemde amvb geeft de Minister van OCW aan hoe hij zijn bevoegdheid gebruikt om instemming voor het anderstalig verzorgen van een opleiding/traject te verlenen. Hierna wordt meer invulling gegeven aan de wijze van beoordeling door de Minister van OCW. De Minister van OCW laat zich adviseren door de commissie doelmatigheid hoger onderwijs (hierna: CDHO). In overleg met de CDHO wordt gekeken hoe zij, vanuit de grondslag die daarvoor in dit wetsvoorstel wordt gecreëerd, invulling aan deze adviserende taak kan geven.

Voor nieuwe anderstalige opleidingen en trajecten wordt beoogd de toets zoveel mogelijk te integreren in de reeds bestaande macrodoelmatigheidstoets voor nieuwe opleidingen. Bij de macrodoelmatigheidstoets volgt de Minister van OCW in beginsel het advies van de CDHO. Dit zal bij de toets anderstalig onderwijs niet anders zijn. Het advies van de CDHO weegt zwaar; de Minister van OCW kan slechts gemotiveerd afwijken van het advies.⁶⁵ De Minister van OCW heeft een beslistermijn van acht weken op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Binnen deze termijn vindt ook de advisering door de CDHO plaats.

⁶⁵ Conform artikel 3:50 van de Algemene wet bestuursrecht.

Voor de eenmalige toets van bestaande anderstalige opleidingen en trajecten geldt ook dat de Minister van OCW zich laat adviseren door de CDHO, waarbij het advies van de CDHO in beginsel eveneens wordt gevolgd. Bij afwijking van het advies geldt voor de Minister van OCW een verzwaarde motiveringsplicht. Deze eenmalige toets vormt het sluitstuk van de zelfregie van instellingen. Instellingen hebben, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, negen maanden de tijd om bij de Minister van OCW (cluster)aanvragen van anderstalige opleidingen en trajecten in te dienen. De termijn van negen maanden wordt voldoende geacht, omdat instellingen reeds in het najaar van 2023 zijn gestart met de zelfregie, die de voorbereiding op deze toets vormt. De Minister van OCW heeft na het eindigen van de aanvraagtermijn van negen maanden een, van de Algemene wet bestuursrecht afwijkende, beslistermijn van twaalf maanden. Binnen deze termijn vindt ook de advisering door de CDHO plaats. Er is gekozen voor een beslistermijn van twaalf maanden omdat naar verwachting enkele honderden bestaande anderstalige opleidingen en trajecten moeten worden getoetst en dit een omvangrijke klus is. De procedure voor de eenmalige toets bestaande anderstalige opleidingen en trajecten wordt uitgewerkt in een ministeriële regeling. Het heeft de voorkeur dat instellingen hun aanvragen geclusterd indienen bij de Minister van OCW voor de bestaande opleidingen en trajecten die naar het oordeel van de instellingen in een andere taal dan het Nederlands moeten worden gecontinueerd. Dit geeft instellingen de kans om gezamenlijk een omgevingsbeeld op te stellen en om hiervoor gezamenlijk de benodigde bewijslast te verzamelen. Geclusterde aanvragen worden niet op een lichtere manier getoetst. De beoordelings-systematiek van geclusterde aanvragen sluit aan bij die binnen de huidige macrodoelmatigheidsregeling.

Inhoudelijke weging criteria

De in dit wetsvoorstel genoemde criteria worden hieronder nader toegelicht. De exacte wijze van toetsing aan de criteria zal nader worden geconcretiseerd in een amvb. Daartoe wordt overleg gevoerd met de belanghebbenden.

I. Taalbeleid

Met dit wetsvoorstel ontstaat voor instellingen de verplichting om taalbeleid vast te stellen, onder andere met betrekking tot de procedure waarmee, en de inhoudelijke gronden waarop, de instelling besluit over te willen gaan tot het verzorgen van een opleiding of traject in een andere taal (zie ook paragraaf 4.2). Bij de toets anderstalig onderwijs dient de instelling aan te tonen dat de anderstaligheid van de opleiding of van het anderstalige traject past binnen het taalbeleid van de instelling. Daarmee wordt het taalbeleid op zichzelf niet getoetst, maar enkel de aansluiting van de anderstalige opleiding of het anderstalige traject op het taalbeleid.

II. Context en positionering van de opleiding

Als aan het eerste aspect van de toets is voldaan, wordt de inhoudelijke oriëntatie van de opleiding beoordeeld. De regering is van mening dat wanneer aan één van de volgende facetten wordt voldaan, daarmee sprake is van een doelmatig anderstalig aanbod.

A. Regionale omstandigheden

Dat een regio een krimp- of een grensregio is, is op zichzelf geen rechtvaardiging voor anderstaligheid. Dit wordt in bredere zin bezien. Bij de toetsing van dit facet speelt mee welke impact een opleiding of traject heeft op een krimp- of grensregio. Voor een krimpregio kan bijvoorbeeld een kennisinstelling met internationale

aantrekkingskracht zeer welkom zijn. In een grensregio kan bijvoorbeeld een anderstalige opleiding werknemers aantrekken die voor Nederlandse bedrijven in de grensregio aan het werk kunnen. Indien de opleiding nauw samenhangt met de regionale ontwikkelingen is een regionaal arbeidsmarktperspectief van groter belang dan een nationaal perspectief. Daarbij is ook van belang dat uit het instellingsprofiel blijkt hoe de instelling met de regio verweven is en kan, bij bestaand onderwijsaanbod, voor het wegen van de regionale impact tevens van belang zijn hoe lang de opleiding al anderstalig wordt aangeboden.

B. Arbeidsmarkt

Bij dit facet is van belang wat het arbeidsmarktperspectief is van studenten die anderstalig worden opgeleid. Er zijn enkele sectoren waarin nu en in de toekomst de landelijke tekorten uitzonderlijk groot zijn, namelijk de zorg, onderwijs en techniek (waaronder ICT). Zo gaat er bijvoorbeeld een groot belang uit van technologische ontwikkeling voor onze (kennis)economie. De toestroom van internationaal talent naar Nederland, en binding via het onderwijs, is onder andere voor segmenten binnen de technische- en ICT-sector dan ook van groot economisch en maatschappelijk belang. Dit internationaal talent draagt bij aan maatschappelijke opgaven, technologische ontwikkelingen en ons toekomstig verdienvermogen. Daarom wordt via dit criterium ruimte geboden voor maatwerk in relatie tot krapte op de arbeidsmarkt. Er zal echter niet op voorhand een uitzondering worden gemaakt voor gehele sectoren, omdat dit te grofmazig is. Tekortsectoren kunnen namelijk met de tijd wijzigen. Tevens zou een uitzondering op sectorniveau de toegankelijkheid van het Nederlandstalig onderwijsaanbod kunnen verslechteren. Opleidingen en trajecten in een uitgezonderde sector die nu Nederlandstalig worden aangeboden, zouden in dat geval zonder nadere toetsing omgezet kunnen worden naar anderstalig onderwijs. Er zijn banen in de zorg (zoals bij laboratoriuonderzoek) waar de beheersing van het Nederlands van minder belang is. Er zijn daarentegen ook banen waar deze beheersing van groot belang is (bijvoorbeeld bij patiëntcontact). Hetzelfde geldt voor andere tekortsectoren. Ook de opleidingen in tekortsectoren zullen de toets anderstalig onderwijs moeten doorlopen. Het arbeidsmarktperspectief kan, afhankelijk van de omstandigheden, een reden zijn om anderstaligheid toe te staan. Daarbij moet een instelling onder andere aantonen dat een deugdelijke beroepsuitoefening in Nederland mogelijk is voor afgestudeerden die het Nederlands niet machtig zijn. Bij de nadere uitwerking van de toets anderstalig onderwijs in een amvb wordt waar relevant en mogelijk gebruik gemaakt van objectiveerbare indicatoren.

C. Internationale uniciteit.

Het derde criterium op basis waarvan de doelmatigheid van anderstalig onderwijs binnen een opleiding kan worden aangetoond, is de uniciteit van de opleiding. Het is belangrijk maatwerk mogelijk te maken voor unieke opleidingen. De gevolgen voor deze opleidingen zouden onevenredig groot kunnen zijn wanneer zij het onderwijs in het Nederlands moeten verzorgen. Uniciteit wordt bezien binnen het bekostigde Nederlandse hogeronderwijsstelsel, waarbij het gedoeerde onderwerp alleen door deze specifieke opleiding wordt aangeboden.

D. Internationale positionering.

Bij de toetsing van dit criterium wordt gekeken naar het internationale profiel van een opleiding of een traject. Er zijn opleidingen

die zo verweven zijn met een internationale context, dat het Nederlandstalig verzorgen daarvan het onmogelijk zou maken om de bij de opleiding behorende doelstellingen te verwezenlijken. Een internationaal gepositioneerde opleiding bereidt studenten voor op een internationale arbeidsmarkt en draagt daarmee bij aan het voortbestaan en de doorontwikkeling van internationale samenwerking. Om een beroep te kunnen doen op het criterium internationale positionering dient onderbouwd te worden dat de kennis, kunde en vaardigheden die in de opleiding aan bod komen enkel onderwezen kunnen worden in een anderstalige context. Ook kan er binnen dit facet gedacht worden aan opleidingen die opleiden voor een eenduidig beroepsprofiel en waarbij de beroepsuitoefening binnen een internationaal opererend werkveld valt en aantoonbaar anderstalig onderwijs vereist. De eindtermen van deze opleiding zijn in het geval van deze specifieke opleidingen alleen te behalen in een anderstalige context die onlosmakelijk verweven is met een internationale dimensie.

- III. *Geheel aan voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs*
In de toets anderstalig onderwijs wordt gekeken naar het geheel aan voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs. Concreet wordt beoordeeld of er binnen het bestaande onderwijsaanbod ruimte is voor de anderstaligheid van een opleiding of traject. Daarbij speelt mee hoe verwant bestaand bekostigd (Nederlandstalig en anderstalig) aanbod geografisch is gespreid over het land. Een belangrijk uitgangspunt hierbij zal zijn dat landelijk gezien de toegang tot Nederlandstalig aanbod geborgd moet zijn. Daarbij kan de vraag worden gesteld hoe noodzakelijk het is dat een opleiding of traject, in het licht van (de opleidingstaal van) andere, inhoudelijke verwante opleidingen en trajecten, anderstalig wordt aangeboden.

Bovenstaande criteria worden in samenhang gezien en onderling afgewogen in de oordeelsvorming over de doelmatigheid. Hoewel voornoemde criteria nog niet definitief zijn uitgewerkt en er nog geen beslisregels zijn geformuleerd (dat gebeurt bij het vaststellen van de amvb), is het van belang dat de criteria niet te ruim worden geformuleerd en dat het aantal criteria beperkt blijft. Hoe breder het begrip doelmatigheid wordt opgevat, hoe kleiner het effect van deze toets zal worden.

4.3.4. Beperkingen aan instemming Minister van OCW

Met dit wetsvoorstel krijgt de Minister van OCW de mogelijkheid om aan zijn instemming beperkingen te verbinden met het oog op de doelmatigheid. De Minister van OCW kan zijn instemming voor anderstaligheid beperken tot voltijdse, deeltijdse en duale varianten van de opleiding of een traject. Daarnaast kan de hij een beperking opleggen aan het aantal studenten dat kan worden ingeschreven voor de anderstalige opleiding of het anderstalige traject. Zo'n beperking moet altijd gebaseerd zijn op dezelfde gronden als die waarop de instemming wordt verleend. De beperking kan vooraf worden opgelegd, maar zal eerder worden ingezet als een tussenstap om te voorkomen dat de instemming in het geheel moet worden ingetrokken. Het inzetten van beperkingen aan de instemming gebeurt niet lichtvaardig. Dat zal pas gebeuren na duidelijke signalen of een concrete verandering van omstandigheden. Er zal daarnaast altijd een uitgebreid gesprek met de betreffende instelling aan vooraf gaan, om te bezien of een andere/betere oplossing voorhanden is. Daarbij wordt ook een beroep gedaan op de eigen regie door de instellingen. Zij kunnen op het moment dat een opleiding te sterk groeit zelfstandig een capaciteitsfixus instellen. Als vervolgens blijkt dat het toch noodzakelijk is om van overheidswege de maatregel in te zetten, dan zal

de beperking naar verwachting de vorm van een groeistop krijgen. Verdere groei is dan niet mogelijk, omdat dit niet meer doelmatig zou zijn. Mocht een daling van het aantal plaatsen noodzakelijk zijn om de doelmatigheid te herstellen, dan krijgt de instelling een ruime, redelijke af- of ombouwtermijn. Op die manier kan worden gestuurd op de verdeling tussen Nederlandstalig en anderstalig aanbod. De instelling dient bij het beperken van de instemming voor anderstalig onderwijs tot een maximaal aantal plaatsen, zelf een numerus fixus in te stellen op de opleiding, om te voorkomen dat dit maximum wordt overschreden. Daarbij zijn de reguliere regels voor fixi en selectie van toepassing. De instelling houdt dus zelf regie over de wijze waarop studenten worden geselecteerd.

4.3.5. Anderstalige opleidingen die geen toetsing behoeven

Er is een klein aantal opleidingen waarvan op voorhand duidelijk is dat deze doelmatig in een andere taal kunnen worden verzorgd. Van veruit de meeste associate degree- en bacheloropleidingen is het niet op voorhand evident dat de anderstaligheid doelmatig is. De Minister van OCW is voornemens om bij regeling vast te stellen van welke groepen opleidingen het wel evident doelmatig is om deze in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen. Om deze opleidingen niet onnodig te belasten, hoeven zij de toets anderstalig onderwijs niet te doorlopen.

De regering acht in elk geval voor de volgende groepen opleidingen de anderstaligheid evident doelmatig:

- Opleidingen waarbij meer dan een derde van het curriculum gericht is op het verwerven, doorgronden en/of leren doceren van een taal anders dan het Nederlands;
- Door de NVAO geaccrediteerde Joint Programmes met buitenlandse instellingen.

Nadat alle andere bestaande opleidingen en trajecten de toets anderstalig onderwijs eenmaal hebben doorlopen, is het mogelijk dat de ministeriële regeling wordt aangevuld met opleidingen waarvan op basis van de toets is gebleken dat het evident doelmatig is dat zij in een andere taal worden verzorgd. Dit betekent overigens niet dat elke opleiding die anderstalig mag worden aangeboden ook zal worden opgenomen in de ministeriële uitzonderingsregeling. Daarvoor is vereist dat de anderstaligheid evident doelmatig is en dus soortgelijke toekomstige opleidingen ook zouden kunnen worden uitgezonderd. De lijst van uitzonderingen kan bij evaluatie van de wet tegen het licht worden gehouden.

4.3.6. Regie door de instellingen op bestaand anderstalig aanbod

Naast nieuwe opleidingen en trajecten zullen bestaande opleidingen en trajecten beoordeeld worden met een toets anderstalig onderwijs. Hierbij geldt dezelfde inhoudelijke weging, maar is het proces anders ingericht. Daarbij staat zelfregie van de instellingen in gezamenlijkheid voorop. De instemming van de Minister van OCW vormt het sluitstuk van deze zelfregie die de instellingen in gezamenlijkheid nemen over het bestaande anderstalige opleidingsaanbod.

Op grond van dit wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving (die tijdens het wetstraject zal worden voorbereid) worden de hogescholen en universiteiten in staat gesteld om in onderlinge samenwerking en afstemming te inventariseren en te beoordelen in hoeverre het bestaande anderstalige opleidingsaanbod doelmatig is, gelet op de eerder genoemde wettelijke aspecten. In de zelfregieplannen die zij in het voorjaar naar de Minister hebben gestuurd, hebben hogescholen en

universiteiten gehoor gegeven aan deze oproep tot zelfregie. Voor het afstemmen over keuzes in de onderwijstaal van nieuwe en bestaande opleidingen, hebben zij een vorm gekozen die past bij de governance en samenwerkingsverbanden in de gebruikelijk zijn in de beide sectoren. De regering spreekt het vertrouwen uit in de instellingen dat zij vanuit de maatschappelijke functie die zij vervullen, in gezamenlijkheid tot een doelmatig anderstalig opleidingsaanbod kunnen komen, met inachtneming van het belang van de Nederlandse taal en met oog voor de meerwaarde van meertaligheid.

De instellingen krijgen de gelegenheid om een gezamenlijk, dit wil zeggen geclusterd, voorstel aan de Minister van OCW te doen voor de bestaande opleidingen en trajecten die naar het oordeel van de instellingen in een andere taal dan het Nederlands moeten worden gecontinueerd. Andersstalige opleidingen en trajecten waarvan zij concluderen dat deze niet (langer) doelmatig zijn, worden door de instellingen op eigen initiatief omgezet naar Nederlandstalige opleidingen of trajecten (waarbij een derde van de opleiding of het traject nog altijd in een andere taal kan worden verzorgd). Bij de toetsing van een geclusterde aanvraag vindt dezelfde inhoudelijke weging plaats als bij de toetsing van individuele opleidingen. De meerwaarde van de geclusterde aanvraag is dat het instellingen de gelegenheid biedt om een gezamenlijk, gedragen beeld te schetsen van het bestaande opleidingsaanbod binnen een domein, en om gezamenlijk bewijs aan te leveren. Op deze wijze wil de regering de instellingen nadrukkelijk de gelegenheid geven om gezamenlijk regie te voeren op het bestaande anderstalige en Nederlandstalige onderwijsaanbod.

De instellingen krijgen negen maanden de tijd, vanaf het moment dat de wet in werking treedt, om een zoveel als mogelijk geclusterd voorstel aan de Minister van OCW voor te leggen. Om die clustering te stimuleren is in de wet opgenomen dat – in navolging van de zelfregieplannen – de instellingsbesturen die met elkaar samenhangende opleidingen of trajecten verzorgen, een overleg moeten voeren gericht op gezamenlijke indiening. De regering laat de precieze aard van de clustering aan het onderwijsveld. Het ligt echter in de rede dat instellingen aansluiting zoeken bij reeds bestaande overlegstructuren rondom curriculumvorming en onderwijsprofilering. Daarbij valt te denken aan de sectorplannen, sectorale adviescolleges en domeinenraden. Uit de zelfregieplannen van hogescholen en universiteiten blijkt dat de governance- en beslisstructuren die door hen zijn ingericht voor afstemming over de onderwijstaal, hun basis vinden in deze sectorale overleggen. Wanneer dit overleg niet tot overeenstemming leidt tussen de instellingsbesturen, kan een instellingsbestuur er voor kiezen om individueel, per opleiding of traject, het voornemen tot voortzetting van de opleiding of traject voor te leggen aan de Minister van OCW. De Minister van OCW beoordeelt de aanvragen in gezamenlijkheid, ook als ze individueel worden ingediend. Uiteindelijk verleent hij zijn instemming per individuele opleiding of individueel traject en kan hij daarbij afwijken van het gezamenlijke voorstel. De Minister van OCW laat zich adviseren door de CDHO en heeft een beslistermijn van twaalf maanden na afloop van de indieningstermijn van negen maanden.

4.3.7. Gevolgen van de besluitvorming

Hieronder wordt voor verschillende situaties beschreven welke gevolgen verbonden zijn aan een besluit van de Minister van OCW.

Nieuwe anderstalige opleidingen en trajecten

Als de Minister van OCW instemming verleent voor de anderstaligheid (en in het geval van nieuwe opleidingen ook aan de overige vereisten van macrodoelmatigheid is voldaan en de toets nieuwe opleiding van de NVAO met positief gevolg is doorlopen), kan de instelling, een andersstalige opleiding of anderstalig traject aanbieden. Als de Minister van OCW geen instemming verleent, maar aan de overige aspecten van macrodoelmatigheid wel is voldaan, dan moet de instelling, na het met positief gevolg doorlopen van de toets nieuwe opleiding bij de NVAO, de opleiding Nederlandstalig aanbieden. De instelling kan er dan ook voor kiezen om af te zien van de start van de nieuwe opleiding.

Nieuw anderstalig traject bij een bestaande opleiding

Als de Minister van OCW instemming verleent, kan de instelling na het doorlopen van de toets het traject anderstalig aanbieden. Als de Minister van OCW de instemming weigert, moet het traject Nederlandstalig worden aangeboden. De instelling kan er dan ook voor kiezen om af te zien van het starten van dit traject.

Omzetting bestaande Nederlandstalige opleiding of traject naar anderstaligheid

Als de Minister van OCW instemming verleent, kan de instelling na het doorlopen van de toets de opleiding of het traject anderstalig aanbieden. Als de Minister van OCW de instemming weigert, moet de instelling de opleiding of het traject Nederlandstalig blijven aanbieden of er voor kiezen het traject of de opleiding te beëindigen.

Bestaande anderstalige opleidingen en trajecten

Als de Minister van OCW instemming verleent kan de instelling de anderstaligheid van de opleiding of het traject voortzetten. Als de instemming voor anderstaligheid wordt geweigerd of ingetrokken, stelt de Minister van OCW een datum vast waarop de anderstalige opleiding of het anderstalige traject omgezet moet zijn naar het Nederlands. Voor de omzetting krijgt de instelling een redelijke termijn. Daarbij wordt gedacht aan een termijn van ten minste twee jaar. Er kan ook sprake zijn van een ruimere termijn dan twee jaar. Per situatie wordt bekeken wat een redelijke termijn is. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel rekening gehouden met de belangen van de zittende studenten, die hebben immers gekozen om deze opleiding of dit traject in een bepaalde taal te volgen. De instelling mag voor de zittende studenten het onderwijs in die taal blijven aanbieden voor de resterende nominale studieduur vermeerderd met een jaar. De instelling wordt bij dit besluit opgeroepen om geen nieuwe studenten meer te werven voor de anderstalige opleiding of het andersstalige traject en duidelijk over de omzetting te communiceren naar studenten. Hetzelfde geldt bij een besluit helemaal te stoppen met de anderstalige opleiding of het anderstalige traject.

Beschikbaarheid van personeel

Binnen anderstalige opleidingen of trajecten kan de samenstelling van het onderwijzend personeel internationaal van aard zijn. Indien de Minister van OCW de instemming voor een anderstalige opleiding of een andersstalig traject weigert, mag de opleiding of het traject in de toekomst niet meer anderstalig worden aangeboden. De instelling heeft vervolgens de keuze of zij de opleiding of het traject in de toekomst Nederlandstalig wil gaan aanbieden of in het geheel wil afbouwen. Bij de vaststelling van de

redelijke termijn houdt de Minister van OCW rekening met de samenstelling van het personeelsbestand dat verbonden is aan de opleiding of het traject en de beschikbaarheid van voldoende kwalitatief Nederlandstalig personeel. Bij een groot anderstalig personeelsbestand ligt het voor de hand dat de opleiding of het traject een ruimere termijn krijgt om de opleiding of het traject om- of af te bouwen, waardoor er voldoende gelegenheid is om bestaand anderstalig personeel Nederlandstalig te scholen of Nederlandstalig personeel te werven. Ook biedt deze termijn het instellingsbestuur de gelegenheid om een strategische inzet van het anderstalige personeel te verwezenlijken. Zo kan anderstalig onderwijzend personeel worden benut voor het verzorgen van de anderstalige onderwijseenheden binnen Nederlandstalige opleidingen, het doelmatig bevonden anderstalige ad- en bacheloraanbod, en anderstalige masteropleidingen.

Registratie

Indien de instelling instemming heeft gekregen voor het verzorgen van een anderstalige opleiding of anderstalig traject wordt dit besluit geregistreerd in de Registratie instellingen en opleidingen (RIO).⁶⁶ Zodra die instemming is verleend, ontstaat de verplichting tot het registreren van de taal. Mocht een anderstalige opleiding er op enig moment voor kiezen de opleiding niet langer anderstalig aan te bieden, maar (enkel) Nederlandstalig, dan moet dit geregistreerd worden. Bij de instemming wordt vermeld of deze beperkt is op grond van artikel 6.3, vierde lid of artikel 6.5a, tweede lid, WHW.

De registratie stelt de Minister van OCW, de instellingen, de CDHO en andere organisaties in staat om zich een beeld te vormen van het aanbod van anderstalig onderwijs. Voor de inspectie is de registratie van belang voor het toezicht op de naleving van wettelijke bepalingen over de taal en fixi.

4.3.8. Rechtsbescherming (Bezwaar en beroep)

De Minister van OCW besluit over de instemming met de anderstaligheid van opleidingen. Belanghebbenden die het niet eens zijn met de besluiten van de Minister van OCW, kunnen hiertegen in bezwaar en beroep gaan. De instelling die het betreft is rechtstreeks belanghebbende. Ook andere bekostigde instellingen zouden – onder omstandigheden – derde belanghebbende kunnen zijn. Studenten worden niet gezien als belanghebbenden bij doelmatigheidsbesluiten. Wel geldt voor hen dat zij altijd in staat worden gesteld om hun opleiding af te maken in de vorm zoals deze werd aangeboden ten tijde van het moment van hun eerste inschrijving (artikel 6.3, zevende lid, WHW).

Het is voor instellingen belangrijk om snel een definitief besluit aangaande de anderstaligheid van de opleiding te ontvangen. Als geen toestemming wordt gegeven voor anderstalig onderwijs, zullen instellingen maatregelen moeten nemen om het onderwijs Nederlands aan te kunnen bieden. Het is aannemelijk dat hier tijd en kosten aan verbonden zijn. Daarom moeten instellingen niet onnodig lang in onzekerheid zitten over de vraag of zij nu wel of niet definitief deze maatregelen moeten nemen. Om die reden wordt voorgesteld dat slechts in één instantie kan worden geprocedeerd bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Zo wordt ook voorkomen dat opleidingen waarvan het anderstalig aanbieden niet doelmatig is bevonden nog lang worden voortgezet, als gevolg van lange procedures. Ook voor de

⁶⁶ Art. 7.32 WHW. Zie ook regeling register onderwijsdeelnemers, paragraaf 5.

eventuele intrekking van de toestemming voor anderstaligheid (artikel 6.5a, eerste lid, WHW) geldt deze systematiek van beroep in eerste en enige instantie bij de Afdeling.

Met deze rechtsbescherming wordt aangesloten bij de systematiek voor alle intrekkingbesluiten in de WHW, zoals de intrekking van de toestemming om de opleiding te mogen verzorgen. Als gezegd zal vóórdat overgegaan wordt tot intrekking van de toestemming altijd eerst worden bezien of de toestemming kan of moet worden beperkt tot een maximaal aantal onderwijsplaatsen. Soms ontbreekt de doelmatigheid voor anderstaligheid niet in zijn geheel, maar alleen voor een teveel aan plaatsen. Deze tussenvariant is dan beter passend. Tegen zo'n besluit staat op dezelfde wijze bezwaar en beroep open.

De Minister van OCW is voornemens enkele groepen opleidingen uit te zonderen van de toets anderstalig onderwijs en deze op te nemen in de regeling op grond van artikel 7.2, vierde lid. De Minister van OCW vindt van deze opleidingen dat het evident doelmatig is ze anderstalig te verzorgen. Indien de Minister van OCW in de toekomst niet langer van oordeel is dat het anderstalig aanbieden van zo'n (groep) opleiding(en) evident doelmatig is, kan deze uit de regeling worden geschrapt. Op dat moment ontstaat de verplichting – wanneer de instelling de opleiding wil voortzetten – om binnen negen maanden een aanvraag in te dienen, overeenkomstig artikel 6.3 WHW. Tegen een afwijzend besluit na de aanvraag, kan bezwaar en beroep worden ingesteld.

4.4. Bevordering Nederlandse taalvaardigheid

4.4.1. Uitbreiding huidige plicht ter bevordering Nederlandse taalvaardigheid van studenten

Bekostigde instellingen krijgen in dit wetsvoorstel de plicht om de Nederlandse taalvaardigheid van al hun studenten te bevorderen. De instellingen behouden een grote mate van autonomie over de wijze waarop zij de taalvaardigheid van hun studenten willen bevorderen. De instelling dient in haar taalbeleid te beschrijven hoe zij de taalvaardigheid in het Nederlands van studenten bevordert (voor de verschillende doelgroepen) en het ligt in de rede dat een instelling dan aangeeft op welk referentieniveau zij zich richt.⁶⁷ Dit biedt ruimte voor maatwerk. Het is de inzet van de regering om de uitwerking van het taalbeleid op dit punt middels bestuurlijke afspraken nader te concretiseren.

In dit wetsvoorstel wordt vooralsnog geen minimum referentieniveau voorgeschreven. Ook wordt er niet voorgeschreven of de bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid binnen of buiten het curriculum moet plaatsvinden. De Minister van OCW wil hogescholen en universiteiten de kans bieden aan te tonen dat zij in staat zijn effectief de Nederlandse taalvaardigheid van haar Nederlandstalige en anderstalige studenten te bevorderen, in zowel Nederlandstalige als anderstalige opleidingen en trajecten.

Door bestuurlijke afspraken te maken wil de Minister van OCW met de instellingen vastleggen hoe zij invulling zullen geven aan de zorgplicht de Nederlandse taalvaardigheid van alle studenten te bevorderen. Hieronder valt bijvoorbeeld het toetsen of de door de Taalunie in haar referentiekader aangereikte competenties op het gebied van Nederlandse taalvaar-

⁶⁷ Voor Nederlandstalige studenten kan worden aangesloten bij de referentieniveaus uit het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Voor anderstalige studenten kan worden aangesloten bij de referentieniveaus uit Europees referentieniveau voor talen.

digheid,⁶⁸ voldoende zijn verwoord in de beoogde leerresultaten van hun opleidingen. In de vertaling van het referentiekader van de Taalunie naar leeruitkomsten, is het mogelijk dat een instelling onderscheid maakt naar het type opleiding (associate degree-, bachelor- of masteropleidingen), de sector en de taal waarin een student een opleiding volgt. Zo hebben studenten die Rechtsgeleerdheid in het Nederlands studeren mogelijk andere competenties in hun latere loopbaan nodig dan een student die Chemical Engineering studeert.

Indien de regering van oordeel is dat de bestuurlijke afspraken onvoldoende resultaten genereren op het gebied van het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om bij amvb nadere regels te stellen over de wijze waarop instellingen de uitvoering van de zorgplicht tot bevordering van taalvaardigheid in hun taalbeleid dienen op te nemen en uit te voeren.

4.4.2. Geen inspanningsverplichting voor studenten

De verplichting tot het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid in dit wetsvoorstel is gericht op instellingen en niet op studenten. De regering heeft overwogen om een inspanningsverplichting voor studenten te introduceren om hun Nederlandse taalvaardigheid te bevorderen, inclusief een urennorm voor studenten in anderstalige opleidingen en trajecten. In dat geval zou een instelling pas een diploma kunnen uitreiken, nadat eerst is vastgesteld dat de student aan de inspanningsverplichting heeft voldaan. Hier is echter van afgezien, omdat de bijkomende toename in studielast voor masterstudenten en de toename in regeldruk voor examencommissies en voor opleidingen die verplicht hun curriculum moeten aanpassen om taalvaardigheidsonderwijs te incorporeren, vooralsnog buitenproportioneel wordt geacht. In dit wetsvoorstel is daarom een minder ingrijpend alternatief opgenomen om de Nederlandse taalvaardigheid van studenten te bevorderen.

4.4.3. Faciliteren bevordering Engelse taalvaardigheid

De regering acht het van belang dat instellingen die Engelstalig onderwijs aanbieden in hun taalbeleid ook vastleggen op welke wijze zij studenten en medewerkers faciliteren die hun Engelse taalvaardigheid willen verbeteren. De inzet van de regering is om dit onderwerp onderdeel uit te laten maken van bestuurlijke afspraken. De mogelijkheid voor studenten om de Engelse taalvaardigheid te verbeteren is van belang om de toegankelijkheid van Engelstalige (master)opleidingen en trajecten te vergroten voor Nederlandse studenten die hun Engelse taalvaardigheid in de vooropleiding minder hebben ontwikkeld. Tevens is het van belang dat alle studenten en medewerkers die daar behoefte aan hebben voortdurend hun Engelse taalvaardigheid kunnen blijven ontwikkelen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Paternotte/Van den Hul.⁶⁹ Het bevorderen van de Engelse taalvaardigheid staat los van de plicht om de Nederlandse taalvaardigheid te verbeteren.

⁶⁸ Taalunie, «Taalcompetent in het hoger onderwijs: Kader voor een taalcompetentieversterkend aanbod aan hogescholen en universiteiten», 2022.

⁶⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 282, nr. 31.

4.5. Numerus fixus

4.5.1. Numerus fixus op een traject

Met het inwerkingtreden van de Begrotingswet OCW 2024 wordt het mogelijk om voor ad- en bacheloropleidingen, te selecteren op het niveau van traject. Omdat de redeneerlijn achter het instellen van een fixus op een traject gelijk is voor associate degree-, bachelor- en masteropleidingen, wordt de mogelijkheid om op trajectniveau een fixus vast te stellen en te selecteren in aanvulling op de eerdere wijziging ook voor masteropleidingen mogelijk gemaakt. Dit sluit ook aan bij hoe in de praktijk al bij masteropleidingen wordt geselecteerd en bij wensen vanuit het onderwijsveld. Dit wetsvoorstel beoogt niet de overige regels voor selectie en fixus te harmoniseren tussen associate degree en bachelor, en master. Ook de rol van de medezeggenschap blijft onveranderd. Er bestaat een adviesrecht bij het vaststellen van de selectiereglementen (in associate degree en bachelor) of de selectievoorschriften in de OER (voor zover het de master betreft).

De mogelijkheid om een fixus gericht in te zetten, vraagt om verantwoordelijkheid en een zorgvuldige afweging van belangen. Die afweging dient op instellingsniveau te worden gemaakt, in samenspraak met andere instellingen en met oog voor de macrosituatie in Nederland en de regio. Instellingen zijn naar het oordeel van de regering zelf goed in staat om deze afweging te maken.⁷⁰ Daarbij moet een instelling rekening houden met de belangen van studenten, maatschappelijke behoeften en de verdeling van middelen binnen de instelling. Vanuit het perspectief van de student spelen bijvoorbeeld de toegankelijkheid van het onderwijs, kansengelijkheid en de vrije studiekeuze een rol. Voor de maatschappij is relevant dat de uitstroom van afgestudeerden aansluit op de arbeidsmarkt vraag. Voor instellingen zelf speelt hun specifieke profilering een rol bij de afweging al dan niet over te gaan tot een numerus fixus bij sommige opleidingen en de hoogte daarvan.

Het is essentieel dat ook de centrale medezeggenschap de gelegenheid heeft om advies uit te brengen over het inrichten van de selectieprocedure. Dit wetsvoorstel sluit aan bij de huidige regels voor medezeggenschap bij selectie in de WHW. De inspectie houdt toezicht op de toegankelijkheid van het stelsel en de kansengelijkheid. Het is van groot belang om alert te zijn op signalen van de inspectie waaruit blijkt dat fixi onterecht worden ingezet. Deze signalen kunnen aanleiding geven om dit beleid te herzien.

De wijziging van de regels rondom fixus vragen ook om een aanpassing van de nadere regels rondom inschrijving en aanmelding voor selecterende opleidingen. Op dit moment kent de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs (hierna: Ratho) de regel dat een aspirant-student zich per jaar voor maximaal twee fixusopleidingen mag aanmelden. Uiteindelijk mag een student één plaatsingsbewijs accepteren. Dit verlicht de druk op instellingen om te veel studenten het selectieproces te laten doorlopen. Ook voorkomt het dat plaatsen bezet worden gehouden waar uiteindelijk een student niet start, omdat deze student een andere opleiding gaat volgen. De regering is voornemens vast te houden aan dit maximum in de Ratho. In de praktijk betekent dit dat aspirant-studenten zich nog steeds voor slechts twee opleidingen met een numerus fixus kunnen aanmelden. Indien van toepassing kunnen

⁷⁰ Dit staat overigens los van de mogelijkheid om de toestemming op grond van de toets anderstalig onderwijs te beperken tot een maximaal aan te bieden plaatsen, zoals beschreven in paragraaf 4.3.4.

studenten zich wel binnen een opleiding voor meerdere trajecten met een fixus aanmelden. De regering verwacht dat instellingen goed in staat zullen zijn om de selectieprocedures zo in te richten dat dit minimale extra druk veroorzaakt. De regering ziet een situatie voor zich waarbij de aspirant-student bij aanmelding voor meerdere trajecten, en het succesvol doorlopen van de selectieprocedure, kan kiezen op welk traject hij daadwerkelijk wil starten.

4.5.2. Maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten

Naast de mogelijkheid om de numerus fixus gerichter in te zetten, krijgen instellingen ook een extra instrument om beter te kunnen sturen op welke studenten tot de opleiding worden toegelaten. Daarbij wordt het mogelijk voor instellingen om onderscheid te maken tussen de groep studenten van binnen de EER en die daarbuiten. In paragraaf 5.2 wordt nader ingegaan om het (internationaalrechtelijk) juridisch kader met betrekking tot het non-discriminatiebeginsel en gelijke behandeling.

Zoals in paragraaf 3.2 is toegelicht, is het doel van deze maatregel om verdringing van EER-studenten te voorkomen, gelet op de publieke taak van de Nederlandse overheid om te voorzien in een toegankelijk nationaal onderwijsstelsel.⁷¹ Instellingen kunnen alleen een maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten vaststellen *binnen* een reguliere numerus fixus. De differentiatie binnen de numerus fixus wordt vastgesteld om de toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen voor EER-studenten.

Zowel bij een fixus op een opleiding als geheel, als op een traject binnen een opleiding, kan een maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten worden vastgesteld. Bij de afweging rond de verdeling van plaatsen tussen EER-studenten en niet-EER-studenten, dient een instellingsbestuur rekening te houden met de geschiktheid en evenwichtigheid van de maatregel. Het is niet proportioneel om in alle gevallen EER-studenten voorrang te geven op niet-EER-studenten. In het wetsvoorstel is daarom opgenomen dat alleen van dit instrument gebruikgemaakt mag worden als het verwachte aantal aanmeldingen van deze aspirant-studenten in aanmerkelijke mate bijdraagt aan de ontoereikendheid van de onderwijs-capaciteit. Het doel van de maatregel is immers het waarborgen van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Indien niet-EER-studenten maar een summier deel van de studentenpopulatie vormen, zijn doel en middel niet in balans. Met de formulering «aanmerkelijke mate» is aangesloten bij de tekst van artikel 7.56 WHW. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het moet gaan om een aandeel met wezenlijke invloed op de toegankelijkheid van de opleiding voor EER-studenten.

In gevallen waarin het maximale aantal plaatsen niet wordt bereikt, komen de overgebleven plaatsen voor EER-studenten beschikbaar voor niet-EER-studenten. In die gevallen is namelijk geen sprake van verdringing. In dat geval zou het weren van niet-EER-studenten resulteren in verboden discriminatie. In hoofdstuk 5 is dit nader toegelicht.

4.5.3. Noodfixus

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om in uitzonderlijke gevallen eenmalig een noodfixus in te voeren op een opleiding voor de duur van één collegejaar. Dat kan in het geval er nog geen numerus fixus is ingesteld, maar ook in het geval er wel een fixus geldt, maar nog geen

⁷¹ Dit betreft zowel in Nederland gevestigde leerlingen en studenten als personen die krachtens EU-recht en EER-recht aanspraak maken op toegang tot het Nederlandse onderwijsstelsel.

maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten is vastgesteld. In het eerste geval is het doel van de noodfixus het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs, in het tweede geval beoogt de noodfixus de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandse en andere EER-studenten te waarborgen. De noodfixus kan zowel voor associate degree, bachelor- als masteropleidingen worden ingevoerd.

De noodfixus is uitzonderlijk en zeer ingrijpend, omdat de toelatingsvoorwaarden voor studenten tijdens het inschrijfproces plotseling wijzigen. Het is belangrijk en in het belang van studenten dat inschrijf- en selectieprocedures transparant zijn. Daarom mag de noodfixus alleen worden ingezet wanneer sprake is van een onverwachte en grote groei in het aantal aanmeldingen. Daarbij moet altijd sprake zijn van een noodsituatie. Niet iedere onverwachte en grote groei leidt direct tot de bevoegdheid een noodfixus in te stellen. In het hiernavolgende worden enkele kaders meegegeven om te oordelen of inderdaad sprake is van een noodsituatie, oftewel een voldoende onverwachte en voldoende grote groei.

Wat moet worden verstaan onder een onverwachte en grote groei is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Voorop staat in elk geval dat sprake moet zijn van een zeer uitzonderlijke situatie. Een groei is onverwacht te noemen als sprake is van een duidelijke trendbreuk ten opzichte van eerdere jaren. In de situatie waarin de noodfixus wordt ingezet bij een opleiding waar nog geen numerus fixus geldt, wordt de groei bijvoorbeeld als groot gezien, als het niet mogelijk is om de onderwijscapaciteit tijdig te vergroten (extra onderwijsruimten, personeel). Bij het inzetten van de noodfixus moet dan evident sprake zijn van een noodsituatie waardoor het onmogelijk is geworden om alle aspirant-studenten die zich aanmelden ook daadwerkelijk toe te kunnen laten, zonder dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig in het geding zou komen. Bij vaststellen van het maximaal aantal beschikbare plaatsen kan ook een maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten worden vastgesteld.

Indien plotseling blijkt dat de aanmeldingen van studenten van binnen en buiten de EER dusdanig uit balans zijn dat de reguliere toelatingsprocedure tot een onaanvaardbare uitkomst zou leiden, heeft het instellingsbestuur de bevoegdheid om op een later stadium (voor 1 maart) een differentiatie aan te brengen binnen de numerus fixus. De bepaling gaat uit van twee criteria: een onverwachte en grote stijging van het aantal aanmeldingen van niet-EER-studenten en een ernstig risico op verdringing van EER-studenten.

Een onverwachte en grote stijging zegt iets over het aantal aanmeldingen van niet-EER-studenten. De stijging moet onverwacht zijn, dat wil zeggen een plotselinge trendbreuk. Hiervan is sprake als het aantal aanmeldingen van niet-EER-studenten in vergelijking met eerdere jaren aanzienlijk wordt overtroffen.

Een ernstig risico op verdringing heeft te maken met het aandeel aanmeldingen van niet-EER-studenten. Dit criterium vereist dat de verhouding tussen de aanmeldingen van beide groepen wezenlijk wijzigt. De aanmeldingen van niet-EER-studenten moeten in verhouding meer gegroeid zijn dan de aanmeldingen van EER-studenten. Als de aanmeldingen van EER-studenten op vergelijkbare wijze zijn toegenomen, is het risico op verdringing relatief niet groter geworden en is er dus geen aanleiding voor het inzetten van een noodfixus.

Het is goed dat binnen instellingen het gesprek wordt gevoerd tussen instellingsbestuur en medezeggenschap over hoe te handelen in dit soort uitzonderlijke situaties. Zo kan binnen instellingen een handelingskader worden ontwikkeld. De inzet van het instrument is gebonden aan een deadline voor bekendmaking aan de Minister van OCW en aan studenten. Die deadline wordt gesteld op 1 maart voor de start van het collegejaar. De inzet van de noodfixus door instellingen is gebonden aan deze uiterlijke datum. Voor aspirant-studenten blijft het na instellen van de noodfixus nog mogelijk om zich aan te melden tot 1 april. Dat is een maand eerder dan de reguliere uiterste aanmeldingsdatum in de bachelor van 1 mei. Op die manier wordt aspirant-studenten nog ruim de kans gegeven zich aan te melden voor de opleiding, en wordt zoveel mogelijk voorkomen dat aspirant-studenten de noodfixus over het hoofd zien. Opleidingen maken vervolgens uiterlijk 15 april bekend welke studenten een plaatsingsbewijs ontvangen voor de opleiding. De datum van bekendmaking sluit aan bij de datum voor bekendmaking van plaatsingsbewijzen voor selecterende associate degree- en bacheloropleidingen in de Ratho.⁷² Dit geeft instellingen twee weken de tijd om de selectieprocedure te doorlopen.

Het is voor opleidingen op korte termijn een uitdaging om een passende selectieprocedure in te richten die afgestemd is op het curriculum van de opleiding, effectief is en rekening houdt met de kansgelijkheid. Daarom ligt het voor de hand om de schaarse opleidingsplaatsen te verdelen via ongewogen loting, mits aspirant-studenten voldoen aan de toelatingseisen. Dit is echter niet verplicht, het is ook mogelijk voor opleidingen om een passende selectieprocedure in te richten waarbij studenten worden geselecteerd op basis van minimaal twee kwalitatieve criteria. In dat geval is het van belang dat deze selectieprocedure goed wordt onderbouwd en de geëigende procedures worden doorlopen.

De regering heeft bij het vormgeven van de noodfixus de balans gezocht tussen de belangen van de instelling en de belangen van de aspirant-studenten. Instellingen hebben er belang bij om snel te kunnen handelen als een noodsituatie als hierboven omschreven zich voordoet. Er is dan geen tijd eerst toestemming te vragen van de Minister van OCW. Bovendien zou een negatief besluit een lange bezwaar en beroepsprocedure tot gevolg hebben. De periode voor de zomer voor aanmelding en selectie is ontoereikend om zulke procedures voor de zomer al te kunnen afronden.

Het is daarbij ook van groot belang dat studenten snel weten waar ze aan toe zijn. Met het oog op rechtszekerheid voor studenten, is daarom als uiterste datum van instellen van de fixus gekozen voor 1 maart. Dit geeft instellingen voldoende ruimte om een selectieprocedure uit te voeren en geeft studenten de ruimte om zich eventueel te oriënteren op een andere opleiding.

Hoewel er een kans bestaat dat een noodsituatie zich pas voordoet tussen 1 maart en 1 mei, acht de regering die kans zeer klein. De noodfixus is bedoeld voor evidente noodsituaties. De Nederlandstalige populatie is van onvoldoende formaat om onverwacht zo'n grote interesse te tonen in een opleiding dat deze hieronder zal bezwijken. De noodfixus zal dan ook, naar verwachting, met name worden ingezet bij al te grote internationale interesse. Uit ervaringen en gesprekken met instellingen blijkt dat

⁷² Voor herkenbaarheid en duidelijkheid, en om verwarring te voorkomen, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de data in de Ratho. Deze data zijn bij de normale fixus alleen van toepassing op bachelor en associate degree opleidingen. De data voor de noodfixus worden in de wet opgenomen en gelden ook voor masteropleidingen.

internationale studenten zich gewoonlijk vroeg oriënteren op het studeren in het buitenland en zich daarom eerder aanmelden. Zeker niet-EER-studenten, die voor hun studie visumplichtig zijn, zullen zich vroeg melden. Door te werken met peildata, waarbij de instroom per 1 maart wordt vergeleken met de instroom per 1 maart van het voorgaande jaar, kan tijdig een inschatting worden gemaakt of sprake zal zijn van een noodsituatie.

4.5.4. Rechtsbescherming (Bezwaar en beroep)

Tegen de besluiten binnen de selectie staat bezwaar en beroep open voor de betrokkene, zoals bedoeld in artikel 7.59a, derde lid, WHW. In dit geval zijn dit de aspirant-studenten die zich voor de selectieprocedure hebben aangemeld. Een (aspirant-)student die denkt dat wettelijke regels zijn overtreden door de instelling, kan in bezwaar en beroep gaan tegen de (hem betreffende) besluiten als gevolg waarvan de (aspirant-)student niet is toegelaten.

Artikel 7.64 WHW staat genoemd in artikel 2 van Bijlage 2 van de Awb. Voor aspirant-studenten die zich voor een associate degree- of bacheloroopleiding hebben aangemeld, betekent dit dat zij na intern bezwaar in beroep kunnen gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) (in eerste en enige aanleg) tegen een besluit tot weigering van de inschrijving. Aspirant-masterstudenten kunnen in eerste instantie in administratief beroep gaan bij het College van beroep voor de examens van de desbetreffende instelling, op grond van artikel 7.61, eerste lid, onder g, WHW. Hierna staat ook voor hen beroep bij de ABRvS open tegen dit besluit. Voor studentenzaken op grond van de WHW geldt bij de ABRvS een verlaagd griffierecht (bijlage 3, artikel 2 Awb).

Op dit moment worden er elk jaar enkele tientallen beroepsprocedures gevoerd tegen instellingen om alsnog te worden toegelaten voor de gekozen opleiding. Het betreft hier met name bacheloropleidingen. De regering verwacht niet dat het aantal bezwaar- en beroepsprocedures als gevolg van dit wetsvoorstel zal stijgen. De fixusmaatregelen waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen EER- en niet-EER-studenten zullen naar verwachting met zeer grote terughoudendheid door de instellingen worden ingezet. De mogelijkheid om een numerus fixus te splitsen tussen de trajecten, heeft enkel tot gevolg dat de studenten in twee of meer «routes» worden ingedeeld. Het totale aantal studenten of aanmeldingen zal daarmee niet stijgen. Hetzelfde geldt daarmee voor eventuele bezwaar- en beroepsprocedures.

4.6. Regievoering

De regievoering rondom internationale studentenstromen vergt een brede aanpak. Daarbij wordt in eerste instantie uitgegaan van een grote mate van zelfregie door de hogescholen en universiteiten in gezamenlijkheid, binnen wettelijke en beleidsmatige kaders en met prikkels tot samenwerking en afstemming. Binnen de stelselbrede doelstellingen van het internationaliseringsbeleid, gericht op een maatschappelijke balans, is ruimte voor regionaal en sectoraal maatwerk. De regering vertrouwt erop dat instellingen samen goed in staat zullen zijn om tot regionaal en sectoraal maatwerk te komen. Maatwerk kan nodig zijn vanwege tekorten op de arbeidsmarkt of in regio's, vanwege uiteenlopende internationale oriëntatie van onderwijs- en wetenschapsgebieden, regionale profilering en door verschillen in de absorptiecapaciteit van regio's en specifieke onderwijsinstellingen. Daartegenover kan sterkere regie vanuit de overheid wenselijk zijn, zeker als internationalisering ten koste gaat van de bredere doelstellingen van het onderwijsbeleid (kwaliteit, toeganke-

lijkheid, doelmatigheid). Dit werd ook in het IBO aangehaald. Dat beschrijft een optie om meer regie aan te brengen, middels een sectorale aanpak waarin instellingen gezamenlijk hun ambities en doelen ten aanzien van internationale studenten en hun opleidingsaanbod coördineren.

Dit wetsvoorstel, en de daarmee gepaard gaande regievoering via zelfregie, voorziet in een dergelijke aanpak. Daarbij vindt de regering het van belang om bij het uitwerken van maatwerk ook niet-onderwijspartijen te betrekken. Dan valt te denken aan partijen gericht op onderzoek, huisvesting en economische belangen. Op die manier wordt de brede maatschappelijke balans in het oog gehouden. Het proces van zelfregie krijgt gestalte via bestuurlijke afspraken en binnen beleidskaders die parallel aan dit wetstraject door het Ministerie van OCW worden ontwikkeld. Het geheel van zelfregie, bestuurlijke afspraken en wettelijke instrumenten kan gezien worden als een escalatieladder waarmee de Minister van OCW indien nodig sterker kan sturen op instellings- en stelselniveau.

4.6.1. Zelfregie in relatie tot toets anderstalig onderwijs en numerus fixus

In relatie tot dit wetsvoorstel, heeft de zelfregie van de hogescholen en universiteiten met name betrekking op de onderwijstaal en het instellen van een numerus fixus. Instellingen worden geacht in sectorale overleggen tot afstemming te komen en gezamenlijk toe te werken naar een doelmatig (bestaand) anderstalig en Nederlandstalig associate degree- en bacheloraanbod. Het in dit wetsvoorstel geïntroduceerde instemmingsvereiste voor het aanbieden van een anderstalige opleiding, en de toets anderstalig onderwijs die daarmee gepaard gaat, zijn beoogd als sluitstuk van het proces van zelfregie door de gezamenlijke instellingen. De Minister van OCW verleent alleen instemming voor het aanbieden van een anderstalige opleiding of traject als dat in het licht van het totale onderwijsaanbod, en de spreiding daarvan, doelmatig is. De Minister van OCW stelt voor de toetsing een amvb op. Instellingen kunnen met kennis van die amvb, in samenwerking met elkaar en in relatie tot hun omgeving, tot een sectorale aanpak komen. In paragraaf 4.3.6 is beschreven op welke wijze de instellingen in gezamenlijkheid een voorstel aan de Minister van OCW kunnen doen. De Minister van OCW laat zich bij zijn beslissing adviseren door de CDHO. Het advies van de CDHO is niet vrijblijvend; de Minister van OCW heeft hierbij een verzwaarde motiveringsplicht en kan daarmee niet zonder meer afwijken van het advies.⁷³

De aanpak van de instellingen kan voortbouwen op bestaande initiatieven in de curriculumvorming en onderwijs- en onderzoeksprofilering, zoals sectorale adviescolleges, domeinraden en decanenoverleggen. Via dezelfde overleggen, kan ook tot afstemming worden gekomen over een doelmatige en proportionele inzet van de numerus fixus.

4.6.2. Centrale kennisbasis

Zoals het lid Peters in een motie⁷⁴ heeft verzocht is het wenselijk een kennisbasis te ontwikkelen. Een centrale kennisbasis maakt het mogelijk om met een consistente, brede maatschappelijke blik te kijken naar de internationalisering van het hogeronderwijsstelsel. De regering vindt het van belang om bij te dragen aan het ontwikkelen van een centrale kennisbasis. Ter ondersteuning van de maatregelen beschreven in het voorliggende wetsvoorstel, en de later uit te werken lagere regelgeving,

⁷³ Conform artikel 3:50 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁷⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1020

wordt daarom gewerkt aan de vormgeving van een kennisbasis waarin een relevante data over een breed scala aan factoren bij elkaar wordt gebracht. De centrale kennisbasis beoogt informatie uit beschikbare en relevante informatiebronnen te centraliseren. Het betreft bijvoorbeeld het bestaande en nieuwe anders- en Nederlandstalige onderwijsaanbod, de instroom van internationale studenten, en de daarmee samenhangende effecten op de maatschappij. Het doel van de centrale kennisbasis is om een helder overzicht te geven van bredere trends en ontwikkelingen ten aanzien van deze onderwerpen. Deze informatie zal dienen als basis voor latere bestuurlijke afspraken en de advisering aan de Minister van OCW. Indien daar aanleiding toe bestaat, kan de Minister van OCW op basis van deze informatie besluiten om zijn intrekingsbevoegdheid in te zetten. De verdere vorm en invulling van de kennisbasis, wordt gelijktijdig met de lagere regelgeving uitgewerkt, in samenspraak met de diverse beoogde gebruikers. Daarbij zijn in elk geval betrokken de CDHO, koepelorganisaties, hogescholen, universiteiten en OCW. De voorgenomen inspanningen op het gebied van de centrale kennisbasis worden niet verankerd in dit wetsvoorstel, omdat dit geen werkzaamheden zijn die een wettelijke basis vereisen.

4.6.3. Escalatieladder

Het proces van regievoering start bij de zelfregie van hogescholen en universiteiten in gezamenlijkheid, gevolgd door bestuurlijke afspraken. De toets anderstalig onderwijs vormt het sluitstuk op dit proces van zelfregie. De aanvraag om een anderstalig traject of opleiding aan te bieden kan door de Minister van OCW worden afgewezen, maar verkregen toestemming kan ook later worden ingetrokken.

Binnen de regievoering op het Nederlandstalig en anderstalig aanbod is de wettelijke mogelijkheid het intrekken van de toestemming tot anderstaligheid nadrukkelijk een ultimatum remedium: een laatste stap in de escalatieladder. Aan toepassing van deze uiterste mogelijkheid gaan meerdere stappen vooraf. Er kunnen signalen zijn die de doelmatigheid van het anderstalig aanbod in een specifieke opleiding (of cluster aan opleidingen) in een nieuw daglicht plaatsen. Zo kan de instroom in anderstalige opleidingen of trajecten sterk groeien, kunnen ontwikkelingen op de arbeidsmarkt ervoor zorgen dat er binnen een domein meer of minder anderstalig aanbod gevraagd is, of kunnen ontwikkelingen in nieuwe opleidingen ervoor zorgen dat het bestaande aanbod in dat domein opnieuw bezien dient te worden. De Minister van OCW zal zulke ontwikkelingen altijd in eerste instantie onder de aandacht brengen bij de betreffende onderwijsinstelling(en), en vertrouwt erop dat daar structurele afstemming en zelfregie plaatsvindt over het bestaande aanbod en dat er op gepaste wijze wordt gereageerd op signalen indien bijsturing nodig is.

Als de specifieke ontwikkelingen rondom internationale studentenstromen nopen tot steviger ingrijpen van instellingen en er wordt naar de opvatting van de Minister van OCW herhaaldelijk onvoldoende of inadequaat gereageerd, zal de Minister van OCW vervolgens het initiatief nemen tot bestuurlijke gesprekken. Wanneer een bestuurlijk traject niet tot resultaat leidt en instellingen (al dan niet in gezamenlijkheid) herhaaldelijk in gebreke blijven terwijl het nemen van maatregelen in het opleidingsaanbod wel mogelijk zou zijn, kan de Minister van OCW besluiten om aanvullend regie te nemen. Hij zal daarbij advies inwinnen bij de CDHO. Dit advies is niet vrijblijvend. Alvorens de toestemming tot anderstaligheid volledig wordt ingetrokken, wordt eerst beoordeeld of het voldoende is de toestemming te beperken door een maximaal aantal in te schrijven studenten vast te stellen.

4.6.4. Advisering rondom regievoering

Om de doelmatigheid van anderstalige opleidingen en trajecten te beoordelen laat de Minister van OCW zich adviseren door de CDHO. De CDHO heeft reeds een adviserende rol ten aanzien van de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod. Zo adviseert zij de Minister van OCW over de macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen, alvorens de Minister van OCW hierover een besluit neemt. Met de wijziging van artikel 6.2, eerste lid, WHW wordt de bestaande taak van de CDHO meer in lijn gebracht met de reeds bestaande praktijk. Daarnaast wordt met artikelen 6.3, een extra taak aan de advisering toegevoegd, namelijk het adviseren over het aspect onderwijstaal, wanneer een opleiding of traject anderstalig wordt aangeboden. Het advies van de CDHO is niet vrijblijvend, de Minister van OCW heeft hierbij een verzwaarde motiveeringsplicht en kan niet zonder meer afwijken van het gegeven advies. Op basis van signalen van zowel deze adviescommissie als andere partijen binnen het hoger onderwijs, kan de Minister van OCW gebruik maken van zijn bevoegdheden, zoals het beperken of intrekken van de instemming met anderstalig onderwijs.

Daarnaast laat de Minister van OCW zich periodiek adviseren over de trends en ontwikkelingen in het anderstalig en Nederlandstalig aanbod, over de bijbehorende instroom aan internationale studenten, de bredere maatschappelijke impact van internationalisering in het hoger onderwijs en over de effecten van inzet van wettelijke maatregelen. Deze adviezen kunnen dienen als basis voor het gesprek tussen de Minister van OCW en instellingen, maar hebben zeer zeker ook het doel het gesprek tussen de instellingen onderling te bevorderen. De adviezen van de CDHO kunnen daarmee een signalerende werking hebben als bijsturing nodig is. Bij specifieke casuïstiek of incidenten, kan de Minister van OCW ook verzoeken om eenmalig (thematisch) advies. De precieze vraagstelling is afhankelijk van het moment van advisering, maar het is denkbaar dat adviezen in het licht staan van onder andere de regionale arbeidsmarkt, (toekomstige) economische en wetenschappelijke groeisectoren en de absorptiecapaciteit van regio's (waaronder huisvestingsdruk). Voor de advisering kan gebruik worden gemaakt van de centrale kennisbasis rondom internationale studentenstromen en anderstalig opleidingsaanbod, die daartoe wordt uitgebreid en ook ter beschikking staat aan onderwijsinstellingen.

5. Verhouding met hoger recht

Bij een aantal onderdelen in dit wetsvoorstel spelen grondrechten een overwegende rol. Het gaat dan om het onderscheid tussen EER- en niet-EER-studenten bij de numerus fixus en de noodfixus. Daarnaast spelen grondrechten een rol bij de maatregelen op onderwijstaal. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de verhouding van deze maatregelen tot de grondrechten en het internationale recht.

5.1. Taalmaatregelen

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de anderstaligheid van bekostigde opleidingen en trajecten te reguleren. Het gevolg van de toetsing van het nieuwe en bestaande anderstalige aanbod kan zijn dat het aandeel en aantal anderstalige opleidingen afneemt. Daarmee kan het gevolg van de toetsing zijn dat de toegankelijkheid van het bekostigde Nederlandse hbo en wo voor studenten die de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn, afneemt. Het ligt voor de hand dat dit ook Unieburgers betreft. Om die reden vindt de regering het van belang ook deze maatregel te wegen in het licht van het Unierecht.

Het EU-recht kent geen verplichting voor lidstaten om het hbo en wo in een andere taal aan te bieden dan de officiële taal van de lidstaat. Het hanteren van het uitgangspunt dat het onderwijs in de eigen landstaal moet worden verzorgd is in Unierechtelijk verband geen uitzonderlijkheid. In recente jurisprudentie van het Hof van Justitie is bevestigd dat een lidstaat dit uitgangspunt mag hanteren ter bescherming van de eigen taal en cultuur.⁷⁵ Daarbij moet overigens ook in aanmerking worden genomen dat de verwachting is dat voldoende anderstalig onderwijsaanbod beschikbaar blijft, waardoor het hbo en wo ook voor anderstalige studenten voldoende toegankelijk zal blijven. Gelet op vorengaande ligt het niet in de rede om aan te nemen dat een mogelijke reductie van het anderstalig onderwijs aanbod, vanuit Unierechtelijk perspectief ontoelaatbaar is. Zekerheidshalve toetst de regering de rechtvaardiging evenwel in het licht van het Unieburgerschap.⁷⁶

Het hanteren van een eis waarmee de voertaal van het bekostigd onderwijs wordt gereguleerd heeft tot gevolg dat dit onderwijs minder toegankelijk is voor Unieburgers die de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn. Uit de artikelen 18 en 21 VWEU volgt dat discriminatie verboden is op grond van nationaliteit. Aangenomen dat sprake is van het maken van onderscheid op grond van nationaliteit, moet worden gewogen of sprake is van een gerechtvaardigd onderscheid. De regering is van oordeel dat – voor zover er sprake is van onderscheid – het gemaakte onderscheid gerechtvaardigd is.⁷⁷

Het is vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie dat de bescherming van de Nederlandse taal en cultuur een zwaarwegend belang is.⁷⁸ Meer in het bijzonder speelt de «verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid» een belangrijke rol.⁷⁹ Bovendien draagt de borging van Nederlandstalig onderwijsaanbod bij aan de toegankelijkheid van het nationale hbo en wo voor Nederlandstalige studenten die minder taalvaardig zijn in het Engels.

De regering acht de voorgestelde maatregelen aldus in overeenstemming met het hoger recht.

5.2. Fixusmaatregelen

5.2.1. Juridisch kader discriminatieverbod

Internationaal recht

Vanwege de verregaande internationalisering van het Nederlandse hoger onderwijs, kan het (inter)nationale recht op onderwijs niet los worden gezien van internationale non-discriminatieregels, op grond waarvan studenten – ook niet-EER-studenten – in beginsel niet naar nationaliteit kunnen worden gediscrimineerd. Dit komt tot uiting in verschillende verdragen.⁸⁰ Artikel 26 Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: IVBPR) bevat een algemeen luidende opdracht

⁷⁵ Zie het voorgestelde artikel 6.5a, eerste lid, WHW.

⁷⁶ Artt. 18 jo 21 VWEU.

⁷⁷ In die zin HvJ EU 28 november 1989, C-379/87, ECLI:EU:C:1989:599 (Groener/Ierland).

⁷⁸ Artikelen 3, derde lid en 4, tweede lid, VEU, alsmede artikel 22 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁷⁹ Artikel 165, eerste lid, VWEU.

⁸⁰ Bijvoorbeeld artikelen 14 en 21 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, artikelen 2, lid 2 en 13 IVESCR, 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 bezien in samenhang met artikel 2, Eerste Protocol van het EVRM.

aan de verdragspartijen om geen discriminatoire regelingen te treffen of besluiten te nemen die discriminatie veroorzaken. Een soortgelijke bepaling kan worden gevonden in artikel 14 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (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 gerechtvaardigd onderscheid. Niet iedere (onevenredig) ongelijke behandeling is verboden; een ongelijke behandeling wordt als verboden discriminatie beschouwd, als een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor de ongelijke behandeling ontbreekt. Uit de jurisprudentie blijkt dat de wetgever een ruime beoordelingsvrijheid heeft om te beoordelen of gevallen voor toepassing van artikel 26 IVBPR als gelijk moeten worden beschouwd. Als dat het geval is kan nog steeds een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaan om die gevallen desondanks verschillend te behandelen.

EU-recht

Het EVRM en het IVBPR zijn internationale verdragen die rechten toekennen aan eenieder. Voor EU-verdragen is dit anders. Het recht op vrije vestiging en het vrije verkeer van personen geldt alleen voor EU-onderdanen. Binnen de EU is een speciale rechtsorde geschapen, waar EU-burgerschap bij hoort. Een onderscheid tussen EU-burgers en derdelanders kan daarom sneller worden gerechtvaardigd. Voor een verschil in behandeling van EU-burgers onderling geldt een zeer zware toets. De noodzaak om onderscheid te maken wordt niet snel aangenomen, en bijvoorbeeld het voorkomen van financiële druk op het stelsel (van onderwijs) wordt niet eenvoudig als objectieve rechtvaardiging van onderscheid tussen EU-burgers aangenomen.⁸¹

Ook indirect onderscheid tussen EU-burgers is slechts in beperkte gevallen toegestaan. Dit speelt bijvoorbeeld bij de taalmaatregelen uit dit wetsvoorstel, die niet-Nederlandse EU-burgers, die doorgaans niet Nederlandstalig zijn opgegroeid, harder raken dan Nederlanders.

Binnen deze discussie speelt hiernaast de Studentenrichtlijn een rol.⁸² De Studentenrichtlijn is een richtlijn op het terrein van het vreemdelingenrecht. Het primaire doel van de Studentenrichtlijn is om de toelating tot het grondgebied van de lidstaten van de EU te vergemakkelijken voor studenten die zijn toegelaten tot het onderwijs. Uit deze richtlijn volgt de verplichting voor Nederland om studenten toe te laten tot Nederland om hier hoger onderwijs te kunnen volgen, mits ze zijn toegelaten tot de opleiding en voldoen aan de algemene voorwaarden van de richtlijn.⁸³ De Studentenrichtlijn staat niet toe dat lidstaten daar bovenop aanvullende maatregelen nemen op het gebied van (im)migratie van studenten. Dit zou de goede werking van de Studentenrichtlijn doorkruisen. Het regelen van immigratie door via fixi algemene quota op het aantal toe te laten internationale studenten te zetten, is dan ook niet toegestaan. Wel kunnen lidstaten maatregelen nemen die een onderscheid maken tussen EU-studenten en niet-EU-studenten in het kader van de toelating tot de opleiding, mits deze maatregelen geen verboden discriminatie inhouden. Het verschil in betaling van collegegeld zoals dat nu in de WHW is

⁸¹ HvJ EU 13 april 2010, C-73/08, ECLI:EU:C:2010:181 (Bressol).

⁸² Richtlijn (EU) 2016/801 (PbEU 2016, L 132).

⁸³ Zo moeten studenten van buiten de EU kunnen aantonen dat ze beschikken over voldoende middelen van bestaan en zijn ze verplicht een ziektekostenverzekering te hebben.

geregeld, en de maatregelen op numerus fixus uit dit wetsvoorstel zijn hier voorbeelden van.

Grondwet en Algemene wet gelijke behandeling

Artikel 1 van de Grondwet schrijft voor dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Hier mag op geen enkele grond van worden afgeweken. Dit non-discriminatiebeginsel is uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). In deze wet is vastgelegd dat onderscheid op grond van nationaliteit niet is toegestaan, tenzij dit onderscheid is neergelegd in een algemeen verbindend voorschrift. Ook onderwijsinstellingen zijn aan deze bepalingen gebonden. De voorschriften in dit wetsvoorstel zijn algemeen verbindende voorschriften die het onderscheid op basis van nationaliteit mogelijk maken voor (hoger)onderwijsinstellingen.

Toets discriminatieverbod

Het maken van onderscheid is niet toegestaan, tenzij er sprake is van een objectieve rechtvaardiging van het onderscheid. Het EHRM vult dit in aan de hand van een discriminatietoets, waarbij onderscheid gerechtvaardigd kan zijn als er op objectieve gronden een redelijke rechtvaardiging bestaat voor het verschil in behandeling, waarmee een legitiem doel wordt gediend, en zolang het middel proportioneel en doelmatig is. Het doel zelf mag niet discriminatie of onderscheid inhouden.

5.2.2. Maatregel maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten

Eén van de maatregelen in dit wetsvoorstel is de mogelijkheid om binnen een beperking van het aantal inschrijvingen voor een opleiding, het aantal plekken voor studenten van buiten de EER te beperken. Bij het maken van onderscheid tussen EER-studenten en niet-EER-studenten is sprake van direct onderscheid op basis van nationaliteit. Volgens de discriminatietoets moet sprake zijn van een gerechtvaardigd onderscheid op objectieve gronden, waarmee een legitiem doel wordt gediend. Bovendien moet de maatregel proportioneel en doelmatig zijn. Deze elementen worden hieronder uitgewerkt voor de eerder genoemde maatregel.

Gerechtvaardigd onderscheid op objectieve gronden

In paragraaf 3.2 is een toelichting gegeven over de rechtvaardiging van het onderscheid tussen de groepen EER-studenten en niet-EER-studenten. Kortweg komt die erop neer dat de verantwoordelijkheid van het door de Nederlandse overheid bekostigde hbo en wo om kwalitatief en toegankelijk onderwijs te bieden zich sterker richt op EER-studenten, dan op niet-EER-studenten. Als de toegankelijkheid bij beperkte onderwijscapaciteit voor de groep EER-studenten in het geding dreigt te komen, rechtvaardigt dit onderscheid in verantwoordelijkheid dat deze groep voorrang krijgt, ten koste van de niet-EER-studenten. Deze rechtvaardiging is bevestigd door de Raad van State in zijn voorlichting aan de Eerste Kamer met betrekking tot deze maatregel uit de WTT.⁸⁴

Legitiem doel en doelmatigheid

Om de kwaliteit en toegankelijkheid van het hbo en wo te kunnen waarborgen, moeten de instellingen over voldoende (publieke) middelen beschikken. De overheidsfinanciering en daarmee de onderwijscapaciteit is echter niet onbegrensd. In die gevallen moet worden geprioriteerd en

⁸⁴ Kamerstukken I 2019/20, 35 282, E.

kan de instroom op een specifieke opleiding worden begrensd met een numerus fixus. Het doel van de numerus fixus zelf is het waarborgen van de kwaliteit. Een beperking van de instroom voorkomt dat de werkdruk voor docenten te hoog wordt, of dat studenten geen toegang hebben tot collegezalen en practicumruimtes, om de simpele reden dat er onvoldoende fysieke capaciteit is.

Als vanwege de grote instroom van niet-EER-studenten de toegankelijkheid van deze opleidingen voor EER-studenten in het geding komt, dan kan het, gezien het verschil in verantwoordelijkheid voor deze beide groepen studenten, gerechtvaardigd zijn dat EER-studenten voorrang krijgen op niet-EER-studenten bij de toelating tot deze opleidingen. In dit wetsvoorstel heeft dit uiting gekregen in de mogelijkheid het aantal beschikbaar gestelde plaatsen voor niet-EER-studenten te maximaliseren. Op die manier wordt verdringing van Nederlandse en andere EER-studenten voorkomen en blijft de toegankelijkheid gewaarborgd.

Toegankelijkheid van het hbo en wo voor de EER-studenten en het voorkomen van verdringing van deze studenten, vormen in deze context een legitiem doel om onderscheid te maken. Daarom mag alleen een maximaal op het aantal in te schrijven niet-EER-studenten worden gesteld in gevallen dat de totale onderwijscapaciteit wordt overschreden én hierdoor EER-studenten buiten de boot vallen. In gevallen waarin na inschrijving van alle EER-studenten die zich hebben aangemeld voor een opleiding, nog capaciteit over is, moet de resterende capaciteit op de wijze die bij de selectieprocedures is bepaald worden aangevuld met niet-EER-studenten tot de volledige capaciteit benut is. In die gevallen komt immers de toegankelijkheid van EER-studenten niet in het geding en vervalt dus de doelmatigheid van de maatregel. Het alsnog niet toelaten van de studenten van buiten de EER zou daarmee discriminatoir zijn.

Proportionaliteit

Een maatregel die onderscheid maakt tussen groepen personen moet proportioneel zijn. De maatregel mag niet verder gaan dan noodzakelijk om het doel te bereiken. Bovendien mogen de benadeelde niet-EER-studenten niet onevenredig hard geraakt worden in verhouding tot het te dienen doel. De maatregel moet door instellingen dan ook binnen de grenzen van wat evenredig is worden toegepast.

Het is niet proportioneel om in alle gevallen EER-studenten voorrang te geven op niet-EER-studenten. In het wetsvoorstel is daarom opgenomen dat alleen van dit instrument gebruikgemaakt mag worden als niet-EER-studenten *in aanmerkelijke mate* bijdragen aan het capaciteitsprobleem. In het geval van de noodfixus moet sprake zijn van een ernstig risico op verdringing wegens een onverwachte en grote stijging van het aantal aanmeldingen van niet-EER-studenten. In paragraaf 4.5.2 en 4.5.3 is de normering binnen de bepaling van de gedifferentieerde fixus en de gedifferentieerde noodfixus nader toegelicht. Het doel van deze normering is om kaders te stellen waarmee de proportionaliteit van de toepassing van het instrument wordt geborgd.

Bij het vaststellen van de fixus en het maximum voor niet-EER-studenten moet gekeken worden naar de verhoudingen waarin EER-studenten en niet-EER-studenten zich aanmelden, worden toegelaten en worden afgewezen. Het mag bijvoorbeeld niet praktisch onmogelijk worden voor niet-EER-studenten om te kunnen studeren aan een Nederlandse hogeschool of universiteit. In aansluiting op de doelmatigheid is het bovendien onevenredig om de maatregel in te zetten in gevallen waarin

de capaciteit niet wordt overschreden. Het is aan instellingen zelf om hier op opleidingsniveau uiting aan te geven.

5.2.3. Algemene verordening gegevensbescherming

Om een onderscheid te maken tussen EER- en niet-EER-studenten bij de numerus fixus en de noodfixus, moet het instellingsbestuur constateren of een aspirant-student behoort tot een van de groepen van personen, bedoeld in artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000, of de Surinaamse nationaliteit bezit. Hiervoor is een verwerking van het persoonsgegevens nationaliteit noodzakelijk.

De Algemene verordening gegevensbescherming en de daarbij behorende Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming bieden kaders voor de verwerking van persoonsgegevens.⁸⁵ Het doel van de verwerking van persoonsgegevens dient in verhouding te staan tot de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die ermee gemaakt wordt. De verwerking van nationaliteit die voortvloeit uit de maatregelen in dit wetsvoorstel is beoordeeld in dit kader.

Met dit wetsvoorstel wordt een nieuw doel vastgelegd in de WHW waarvoor het persoonsgegevens nationaliteit kan worden verwerkt. Het doel van de verwerking is het uitvoeren van de vastgestelde selectieprocedure voor schaarse opleidingsplaatsen. Hiermee kan de studenteninstroom gericht gereguleerd worden en wordt verdringing voorkomen. Bij beperkte onderwijs capaciteit waarborgt dit de toegankelijkheid van een opleiding voor studenten uit de EER.

De inbreuk van de verwerking op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene is beperkt. De nationaliteit van een aspirant-student wordt reeds verstrekt bij de aanmelding. Uit artikel 7.45a, eerste lid, WHW volgt dat het onderscheid tussen EER-studenten en niet-EER-studenten al gemaakt wordt om te bepalen of een student het wettelijk collegegeld of het instellingscollegegeld is verschuldigd. Nationaliteit is een gewoon persoonsgegevens en de verwerking is voorzienbaar voor de betrokkene. De maatregel is zonder de verwerking van persoonsgegevens niet uitvoerbaar: het is onmogelijk om een beperking vast te stellen voor het aantal inschrijvingen van niet-EER-studenten zonder de nationaliteit van deze aspirant-studenten te verwerken.

Ten overvloede, dit wetsvoorstel wijzigt niets in en doet geen afbreuk aan de rechten van betrokkenen. Instellingen mogen alleen een indicatie ontvangen over het persoonsgegevens «nationaliteit» om te beoordelen of een persoon tot een van de groepen van personen bedoeld in artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000 behoort of de Surinaamse nationaliteit bezit. Bij de uitvoering van de gedifferentieerde numerus fixus dienen instellingen aan te sluiten bij de bestaande zorgvuldigheids-, transparantie- en beveiligingsbepalingen van de AVG.

⁸⁵ Daarnaast is het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer verankerd in internationaal, Europees en nationaal recht: het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (artikel 17), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikel 8), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikelen 7 en 8) en de Grondwet (artikel 10).

6. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)

6.1. Gevolgen voor de instellingen

De instellingen krijgen met de invoering van het wetsvoorstel een zwaardere uitvoeringslast op de volgende onderdelen.

6.1.1. Taal

Bestaande en nieuwe opleidingen zullen aan de toets anderstalig onderwijs worden onderworpen. Voor zover anderstaligheid van bestaande opleidingen op grond van deze toets wordt afgewezen, betekent dit dat bestaande opleidingen moeten worden omgezet naar de Nederlandse taal, hetgeen organisatorische en personele consequenties kan hebben. Bij de vaststelling van termijnen wordt rekening gehouden met de inzet die nodig is om een opleiding aan te passen. In het besluit waarin de instemming wordt geweigerd bepaalt de Minister van OCW per welke datum het anderstalige aanbod moet stoppen. Bij de bepaling van die termijn houdt de Minister in alle redelijkheid rekening met de specifieke omstandigheden van de opleiding en de instelling, bijvoorbeeld indien door de huidige samenstelling van het personeelsbestand veel anderstalig personeel zal moeten worden omgeschoold of Nederlands-talig personeel zal moeten worden aangetrokken om de opleiding in het Nederlands voort te zetten. Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat studenten altijd het recht hebben om hun opleiding af te ronden in de taal waarin ze de opleiding zijn gestart, conform het N+1-principe. Dat wil zeggen dat gekeken wordt naar de nominale resterende studieduur, verlengd met één studiejaar. Binnen die termijn heeft de student recht op onderwijs in de taal waarin hij de opleiding is gestart.

De criteria van de toets anderstalig onderwijs zijn opgesteld met het doel rekening te houden met contextuele factoren. Anderstalig onderwijs kan in krimpregio's zorgen voor extra economische activiteit en de regionale kenniseconomie stimuleren. Zonder deze impuls zou de krimpregio mogelijk verder achterop kunnen raken in vergelijking met groeiregio's. Voor grensregio's bestaat juist het risico dat het verzorgen van onderwijs in het Nederlands de economische ontwikkeling en cohesie in het grensgebied verstoort. Ook kleine, unieke opleidingen, en opleidingen die internationaal georiënteerd zijn en wereldwijd aanzien genieten verzorgen hun onderwijs in een andere taal vanuit doelmatige overwegingen. De gevolgen voor deze opleidingen zouden onevenredig groot kunnen zijn wanneer zij het onderwijs in het Nederlands moeten verzorgen. Ook zijn er opleidingen die opleiden voor een beroep waarvoor een Engelstalige ad- of bacheloropleiding noodzakelijk is of opleidingen die opleiden voor beroepen waarin sprake is van een uitzonderlijk grote arbeidsmarktcrisis, namelijk de zorg, onderwijs en techniek (waaronder ICT). Er zijn enkele arbeidsmarkten en beroepen waarin in toenemende mate een beroep wordt gedaan op kennismigranten en internationale afgestudeerden en die ook raken aan belangrijke maatschappelijke opgaven. Zo gaat een groot belang uit van technologische ontwikkeling voor onze kenniseconomie en toekomstig verdienvermogen. De toestroom van internationaal talent naar Nederland, en binding via het onderwijs, is onder andere voor segmenten binnen de technische- en -ICT-sector dan ook van groot economisch en maatschappelijk belang. Het niet meer op bachelorniveau anderstalig kunnen opleiden zou kunnen betekenen dat deze arbeidsmarkten nog krappere worden, wat ook gevolgen kan hebben voor de internationale concurrentiepositie van Nederland. Deze gevolgen zijn geïnventariseerd en worden ondervangen in de criteria van de toets anderstalig onderwijs, en in de nadere uitwerking van de lagere regelgeving. Bij deze nadere uitwerking wordt waar relevant en mogelijk

gebruik gemaakt van objectiveerbare indicatoren. Op deze manier wordt ruimte geboden voor maatwerk in relatie tot krapte op de arbeidsmarkt. Tot slot wordt in de weging bij de toets meegenomen welke rol en betekenis de betreffende opleiding de afgelopen jaren in maatschappelijk, wetenschappelijk of economisch opzicht heeft gehad, waarbij zowel een nationaal als een regionaal perspectief wordt gehanteerd. Zowel voor de toets anderstalig onderwijs zelf, als bij de zelfregie door instellingen die daaraan vooraf gaat, worden relevante informatiebronnen rakend aan de genoemde criteria betrokken (zie ook paragraaf 4.7.2). Daarmee draagt de toets anderstalig onderwijs bij aan het bereiken van de doelstellingen van de wet, zonder de gevolgen voor opleidingen, regio's, vakgebieden en arbeidsmarkten uit het oog te verliezen.

Instellingen moeten maatregelen nemen ter bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid, conform het op grond van dit wetsvoorstel op te stellen taalbeleid. Deze maatregelen vragen om organisatorische aanpassingen, mogelijke wijzigingen van de curricula en het creëren van voorzieningen binnen de instelling. Als een instelling naast Nederlandstalige opleidingen ook anderstalig onderwijs verzorgt, zal ze in haar taalbeleid tevens vastleggen hoe zij studenten en docenten faciliteert die hun Engelse taalvaardigheid willen bevorderen. Dit kan mogelijk personele consequenties hebben en vraagt om organisatorische aanpassingen.

6.1.2. Fixus

De nieuwe instrumenten op het gebied van numerus fixus, die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld, zullen gevolgen hebben voor de uitvoering. Voor instellingen zijn die gevolgen goed te overzien. Instellingen maken zelf de afweging om gebruik te maken van de fixusinstrumenten uit dit wetsvoorstel. Die afweging wordt nu verbreed naar de vraag of een opleiding kiest voor een fixus op de opleiding als geheel, of op één of meerdere van de onderscheidende trajecten. Als instellingen kiezen voor losse fixi op trajecten, vraagt dit een aanpassing aan het proces van selectie. Vanwege de koppeling tussen de selectiecriteria en het curriculum, is het voorstelbaar dat er per opleiding variatie zit in de selectiecriteria en in het proces. Instellingen zullen hier een extra afweging in moeten maken. Ook de optie om een maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten vast te stellen is nieuw. Vanwege de op grond van het gelijkheidsrecht geldende grenzen aan deze bevoegdheid zullen instellingen hier een zeer gedegen besluitvormingsproces voor moeten vormgeven en de beslissing goed moeten wegen.

Voor de associate degree- en bacheloropleidingen geldt reeds een plicht om een fixus te melden. Die meldplicht blijft bestaan en wordt uitgebreid met de plicht te melden of een maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten is vastgesteld. Voor masteropleidingen geldt deze meldplicht niet. De fixi op trajecten worden los geregistreerd. Dit vraagt enige aanvullende administratieve handelingen.

Het is aan te raden dat instellingen ten aanzien van de noodfixus een besluitvormingsprocedure voor het instellen van een noodfixus inrichten. Als de noodfixus wordt ingezet, moet een instelling in zeer korte tijd een selectieprocedure voorbereiden. Daarbij moet rekening worden gehouden met de belangen van studenten. Daarbij gaat het allereerst om het in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte zijn van (het voornemen tot) het instellen van een noodfixus. De uiterste datum om een noodfixus in te kunnen stellen en kenbaar te maken bij de Minister van OCW en aan de buitenwereld is 1 maart. Studenten hebben dan nog minimaal een maand om zich te aan te melden voor de selectie. De mogelijkheid tot aanmelden

sluit dan op 1 april. Vervolgens hebben instellingen tot 15 april om de selectie uit te voeren. Dit is dezelfde datum waarop nu ook de uitslag van de selectieprocedures bij andere selecterende associate degree- en bacheloropleidingen bekendgemaakt moet worden. Dit geeft instellingen ten minste een maand de tijd om een selectieprocedure voor te bereiden en twee weken om deze uit te voeren. Met oog voor kansgelijkheid moet hierbij het belang van studenten om een eerlijke kans te maken tot toelating worden meegenomen. Het ligt in de lijn der verwachting dat instellingen daarom zullen kiezen voor ongewogen loting als selectie-instrument. Dit is het meest eenvoudig te realiseren in de korte tijd die zij hebben. Dit is echter niet verplicht.

6.1.3. Niet-bekostigde instellingen

De voorgestelde wetswijzigingen over het instellen van een numerus fixus gelden niet voor niet-bekostigde instellingen. Ook de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd en de bevordering van de taalvaardigheid in het Nederlands zijn slechts van toepassing op bekostigde instellingen. Wel gaat ook voor niet-bekostigde instellingen de verplichting gelden om in de OER vast te leggen in welke taal het onderwijs en de tentamens worden verzorgd.

6.2. Doenvermogen en gevolgen voor studenten

6.2.1. Taalmaatregelen

De aanpassing van de regels over onderwijstaal en taalvaardigheid zullen niet direct grote gevolgen hebben voor studenten. Studenten zijn geen normadressaat van de regels en hoeven dus zelf op dit vlak geen actie te ondernemen. De toets anderstalig onderwijs op het bestaand aanbod kan tot gevolg hebben dat sommige opleidingen omgezet zullen moeten worden naar het Nederlands. Voor zittende studenten zal dit geen gevolgen hebben, omdat instellingen altijd een redelijke termijn krijgen voor het omzetten van een opleiding en er vervolgens een afbouwregime geldt. Zittende studenten krijgen dus de tijd om het programma dat zij volgen af te maken zoals dit was toen zij zich voor de opleiding aanmeldde.

Door de inspectie is erop gewezen dat het loslaten van de taalregels voor de master tot gevolg kan hebben dat meer masters anderstalig worden, waardoor masteropleidingen minder toegankelijk zouden kunnen worden voor studenten die minder taalvaardig zijn in het Engels. De regering acht het effect hiervan in de master minder groot, omdat deze studenten al langer in het bacheloronderwijs deelnemen en hebben kunnen wennen aan Engelstalige literatuur en mogelijke Engelstalige (keuze)vakken of gastcolleges. De regering verwacht daarom dat anderstaligheid in de master studenten minder afschrikt dan in de bachelorfase.

6.2.2. Fixus

Het wetsvoorstel beoogt met de numerus fixusmaatregelen de toegankelijkheid van het hbo en wo voor EER-studenten te vergroten. Consequentie daarvan is dat de toegankelijkheid van het hbo en wo in Nederland voor niet-EER-studenten kan verminderen. Zoals in hoofdstuk 4 is omschreven, zullen instellingen bij hun keuzes om deze instrumenten in te zetten hierin een afweging moeten maken. Ze moeten daarbij voorkomen dat sprake is van ongeoorloofde discriminatie, omdat de wijze waarop of de gevallen waarin ze de fixus inzetten disproportioneel is ten aanzien van de groep niet-EER-studenten. Studenten zijn er zelf voor verantwoordelijk dat zij tijdig de juiste informatie aanleveren op basis

waarvan instellingen kunnen vaststellen bij welke groep zij horen. Dit geldt met name voor studenten die niet een EER-nationaliteit bezitten, maar op basis van een specifieke verblijfsvergunning bij de groep EER-studenten horen, zoals die in dit wetsvoorstel is gedefinieerd. Instellingen zullen van hun kant in het inschrijfproces duidelijk moeten maken, dat deze informatie vereist is om het selectieproces goed te kunnen uitvoeren. Ook zullen zij expliciet moeten aangeven wat de gevolgen zijn van het niet tijdig aanleveren van de juiste informatie. In de praktijk zal dit betekenen dat een student voor de selectie op basis van de nationaliteit in een groep wordt geplaatst.

Daarnaast bestaat een kans dat vaker een numerus fixus wordt ingesteld, omdat een fixus op trajecten kan worden ingesteld. De regering verwacht niet dat dit in praktische zin zal betekenen dat meer studenten te maken krijgen met een numerus fixus. Het totale aantal plaatsen wordt alleen verdeeld over twee of meer separate fixi, in plaats van één gezamenlijke fixus voor de opleiding als geheel.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel WTT is gevraagd naar het risico dat een tweedeling ontstaat tussen de verschillende trajecten en mogelijk een kwaliteitsverschil.⁸⁶ De regering verwacht niet dat deze tweedeling zal ontstaan. De kwaliteit van het hoger onderwijs wordt in de brede zin gewaarborgd middels ons stelsel van accreditatie. De trajecten hebben ook gelijke studielast en eindtermen, waardoor een niveauverschil niet te verwachten is. Bovendien komt de keuze voor een bepaald traject door studenten niet voort uit de kwaliteit van de student, maar uit persoonlijke voorkeuren. Het ene traject is daarom niet prestigieuzer of beter dan het andere.

In de selectieprocedures blijft voor studenten veel hetzelfde. Ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen studenten zich inschrijven voor opleidingen via Studielink. De selectieprocedures bij selecterende opleidingen zullen ook veelal vergelijkbaar zijn qua belasting voor studenten. Zelfs als een opleiding kiest voor aparte fixi voor verschillende trajecten binnen een opleiding, verandert voor een student weinig. In het huidige inschrijfproces wordt met name bij masters nu al direct gevraagd welk traject de (aspirant-)student wil volgen. Aspirant-studenten oriënteren zich vaak al bij hun studiekeuze op de trajecten en keuzes die ze willen maken. Dat wordt versterkt, omdat de mogelijkheid een fixus op een traject in te stellen enkel bestaat voor die gevallen waarin een traject een vastomlijnd programma vormt vanaf het begin (tot het eind) van een opleiding. In de huidige situatie oriënteren aspirant-studenten zich in die situatie ook al voor de start van de opleiding op de keuze voor een traject. Uit onderzoek blijkt bovendien dat voor veel aspirant-studenten ook op dit moment de binding met het gekozen traject sterker is dan de binding met de opleiding als geheel.⁸⁷ Concluderend is de impact op (het doenvermogen van) aspirant-studenten die kiezen voor een opleiding met numerus fixus gering.

In de uitzonderlijke situatie dat een opleiding vanwege een onverwachte en grote toestroom van studenten een noodfixus moet instellen, vraagt dit wel het een en ander van het doenvermogen van studenten. Aspirant-studenten dienen alert te zijn op het feit dat deze mogelijkheid bestaat. Het uitzonderlijke karakter van dit instrument brengt echter ook met zich mee dat dit niet vaak zal voorkomen. In die bijzondere gevallen dat de noodfixus wordt ingezet, vraagt dit van instellingen dat zij hierover zeer duidelijk en breed verspreid over communiceren, zodat dit bericht

⁸⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 282, nr. 9, p. 16.

⁸⁷ ResearchNed, «Tracks in het hoger onderwijs», december 2018.

potentiële studiekeizers ook bereikt. Aspirant-studenten hebben na het instellen van de noodfixus nog tot 1 april om zich voor deze opleiding aan te melden om mee te mogen doen met de selectie. Dat is een maand eerder dan de reguliere uiterste datum voor aanmelden op 1 mei. Het zal daarbij voor instellingen lastiger (zo niet onmogelijk) zijn om ook alle internationale studiekeizers te bereiken. Vooralsnog verwacht de regering ook hier geen grote problemen rond het doenvermogen van internationale studenten, aangezien internationale studenten zich veelal in een vroeg stadium oriënteren op een opleiding in het buitenland. Deze potentieel geïnteresseerden zullen dus reeds in beeld zijn bij de instelling, of zorgen er zelf voor dat ze geïnformeerd worden over de inschrijfwwaarden.

6.2.3. Effecten op gendergelijkheid

Op basis van de beschikbare data over het huidige aantal mannelijke en vrouwelijke studenten bij Nederlandstalige en anderstalige opleidingen worden er geen relevante effecten verwacht op de gendergelijkheid.

6.3. Regeldruk

Aan dit wetsvoorstel zijn voor de bekostigde instellingen nalevingskosten verbonden. Naar schatting eenmalig € 1,8 miljoen en structureel € 18,4 miljoen per jaar.

6.3.1. Taal

Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen taalbeleid, de toets anderstalig onderwijs en de bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid van studenten.

Taalbeleid

De instellingen dienen binnen zes maanden na inwerkingtreding van de bepaling waarin de verplichting wordt geïntroduceerd een instellingsbreed taalbeleid vast te stellen. Dit instellingsbreed taalbeleid bouwt voort op de gedragscode die instellingen reeds dienen te hebben op basis van artikel 7.2 WHW. Het is lastig een inschatting van de bijkomende kosten per instelling te berekenen, omdat dit per instelling zal verschillen. Uitgaande van gemiddeld 40 uur inspanning per instelling voor het opstellen van instellingsbreed taalbeleid, zal dit in totaal tot incidentele nalevingskosten van circa € 100.000 leiden. De instellingen dienen het taalbeleid elke zes jaar te actualiseren. Dit kost de instellingen totaalgenomen, gebaseerd op gemiddeld 20 uur inspanning per 6 jaar, structureel een bedrag van circa € 8.500 per jaar.

De termijn van zes maanden voor het opstellen van het taalbeleid acht de regering uitvoerbaar omdat de bestaande gedragscode hiervoor als basis kan dienen. Bovendien betreft het een eenmalige exercitie, daarna loopt het opstellen van het taalbeleid mee in de cyclus van het instellingsplan. De regering verwacht dat het mogelijk is om binnen deze termijn instemming te verkrijgen van de medezeggenschap.

Toets anderstalig onderwijs

Bij de keuze van de instelling voor een anderstalige associate degree- of bacheloropleiding is in de meeste gevallen een toets anderstalig onderwijs vereist. Dit brengt extra uitvoeringslasten met zich mee. Ook het bestaande anderstalig opleidingsaanbod wordt, wanneer de wens is deze te behouden, eenmalig aan deze toets onderworpen. Ook deze

uitvoeringskosten zullen erg verschillen per instelling. Daarom zijn hieronder de sectorbrede kosten ingeschat.

Bij de wens om een nieuwe opleiding of traject in een andere taal te starten zullen de instellingen handelingen moeten verrichten in voorbereiding op de toets anderstalig onderwijs. Deze toets hoeft alleen te worden doorlopen door nieuwe associate degree- en bacheloropleidingen. Masteropleidingen zijn uitgesloten van deze toets. Het betreft naar verwachting jaarlijks niet meer dan tien aanvragen voor nieuwe anderstalige opleidingen en trajecten. Dit leidt sectorbreed tot structurele nalevingskosten van € 12.000 per jaar.

Daarnaast dienen instellingen met bestaande anderstalige associate degree- en bacheloropleidingen en trajecten eenmalig de toets anderstalig onderwijs te doorlopen wanneer zij deze opleidingen in een andere taal willen blijven verzorgen. Het gaat naar schatting om ruim 350 opleidingen en trajecten waarvoor deze aanvraag moet worden gedaan. Dit zal de instellingen samengenomen incidenteel circa € 700.000 gaan kosten.

Bevordering taalvaardigheid

Ook moeten instellingen de taalvaardigheid bevorderen van alle studenten, dus zowel Nederlandstalige als anderstalige studenten, ongeacht de voertaal van de opleiding of het traject dat zij volgen. Dit is een uitbreiding van de bestaande wettelijke plicht om de uitdrukingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten te bevorderen. Het is aan de instellingen of zij dit binnen of buiten de curricula van hun opleidingen vormgeven. Naar verwachting vloeien hier de hoogste uitvoeringskosten voor de instellingen uit voort.

De nalevingskosten die met de uitbreiding van deze plicht gemoeid gaan, zijn lastig te voorspellen en sterk afhankelijk van de manier waarop instellingen deze plicht invullen en hoeveel studenten hier gebruik van maken. Voor het inschatten van de nalevingskosten is gekeken naar de extra kosten die anderstalige opleidingen moeten maken om de taalvaardigheid van studenten te bevorderen. Deels vallen deze kosten al onder de bestaande verplichting op grond van artikel 1.3, vijfde lid, WHW, aangezien ook Nederlandstalige studenten anderstalige opleidingen en trajecten volgen.

De geschatte incidentele nalevingskosten voor het organiseren van taalvoorzieningen zijn, uitgaande van 750 anderstalige opleidingen, voor alle instellingen samen € 750.000.

De structurele nalevingskosten voor het aanbieden van Nederlands taalonderwijs aan studenten worden voor alle instellingen samen geschat op € 18,3 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op de schatting dat per jaar circa 350.000 studenten een anderstalige opleiding volgen, waarvan gemiddeld 15 procent gebruik zal willen maken van de taalvoorzieningen. Dit komt neer op jaarlijks circa 52.500 studenten.⁸⁸ Het ligt in de lijn der verwachting dat niet alle Nederlandse en anderstalige studenten die aan een anderstalige opleiding of traject studeren, hun gehele studiekeerperiode gebruik zullen maken van de taalvoorzieningen. De kosten van taalvoorzieningen kunnen flink uiteenlopen. Zo zijn de structurele kosten voor een MOOC⁸⁹ aanzienlijk lager dan voor een kleinschalige taalcursus. De gehanteerde kosten per student die gebruik wil maken van de taalvoorzie-

⁸⁸ Ter referentie: de jaarlijkse instroom internationale EER-studenten wordt in de referentieramingen van 2023 geschat op circa 40.000 studenten.

⁸⁹ Massive Open Online Course.

ningen, liggen in lijn met de prijs van taalcursussen bij verschillende aanbieders.

De wettelijke plichten met betrekking tot opleidingstaal en taalvaardigheid vervallen voor niet-bekostigde instellingen. Deze niet-bekostigde instellingen hoeven niet langer een eigen gedragscode te hebben (artikel 7.2 WHW) of te voldoen aan de verplichting om de taalvaardigheid van de Nederlandstalige studenten te bevorderen (artikel 1.3, vijfde lid WHW). Dit levert de niet-bekostigde instellingen een structurele besparing op van ruim € 24.000.

6.3.2. Fixus

Als instellingen gebruikmaken van de nieuwe fixusmogelijkheden uit dit wetsvoorstel, moeten zij een nieuw selectiereglement opstellen. Het betreft dan een reglement voor de fixus op een traject en het maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten. Het opstellen van dit nieuwe selectiereglement leidt tot eenmalige nalevingskosten van circa € 2.000 per fixusopleiding.

Daarnaast moeten aspirant-studenten geïnformeerd worden over de aanpassingen rondom de fixus en selectie. Hiervoor moeten de instellingen onder andere websites aanpassen, brochures opnieuw opstellen en Studiekeuze 123 informeren. Dit leidt tot incidentele kosten voor de onderwijsinstelling van circa € 150 per fixusopleiding.

Instellingen die kiezen voor het inzetten van een fixusmaatregel moeten een aangepaste selectieprocedure inrichten en uitvoeren. Deze kosten zullen structureel circa € 750 per fixusopleiding zijn voor de instellingen.

De totale kosten voor de instellingen zijn afhankelijk van hoeveel gebruik gaat worden gemaakt van de nieuwe fixusmogelijkheden. Op dit moment zijn er rond de 104 bacheloropleidingen met een numerus fixus. Hoeveel fixusopleidingen er in de master zijn is niet bekend, omdat dit niet wordt geregistreerd. Het is niet eenvoudig om een inschatting te maken van hoeveel opleidingen gebruik zullen maken van deze mogelijkheid. Voor deze berekening wordt ervan uitgegaan dat alle instellingen zich moeten oriënteren op de nieuwe wetgeving en een afweging zullen maken. Dat zal leiden tot incidentele kosten van circa € 223.600. De structurele kosten zijn afhankelijk van hoeveel opleidingen daadwerkelijk gebruikmaken van de nieuwe instrumenten. Naar schatting is dat ongeveer de helft van de opleidingen, wat zorgt voor een structurele stijging van de kosten voor fixusopleidingen van in totaal circa € 39.000 voor het hele veld.

Omdat de noodfixus slechts in zeer uitzonderlijke gevallen ingezet kan worden, zijn hier geen structurele kosten aan verbonden.

6.3.3. Regie

Regievoering in brede zin zal in eerste instantie uitgaan van zelfregie van de hogescholen en universiteiten in gezamenlijkheid. Het onderling afstemmen en intern handhaven vergt inspanning, maar wijkt niet wezenlijk af van de inspanning die nu van hen wordt gevergd, bijvoorbeeld in het kader van het macrodoelmatig houden van het bestaande onderwijsaanbod en de lopende bestuurlijke afspraken op dat gebied.⁹⁰ Bij het onderling afstemmen en maken van passende afspraken kan gebruik worden gemaakt van reeds bestaande overlegstructuren. Daarom is de verwachting dat de impact op de regeldruk op de langere termijn

⁹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 31 288, nr. 969.

beperkt zal zijn. In de periode waarin in gezamenlijkheid naar bestuurlijke afspraken toe gewerkt wordt zal de inspanning van hogescholen, universiteiten en koepelorganisaties tijdelijk hoger zijn.

De Minister van OCW kan, wanneer zelfregie van de instellingen niet tot het gewenste resultaat van een betere balans leidt, als ultimum remedium bijsturen. De Minister van OCW laat zich hierbij informeren door een adviescommissie, die ondergebracht zal worden bij de CDHO. Er wordt hierbij gekeken of de instellingen voldoen aan de maatregelen rondom taal. Zolang instellingen zich aan de maatregelen rondom taal en fixus houden, zal de mogelijkheid tot regievoering vanuit de overheid niet leiden tot extra regeldruk voor de instellingen.

6.4. Gevolgen voor de uitvoering

Voor dit wetsvoorstel is een uitvoeringstoets uitgevraagd bij DUO, de inspectie, Studielink, Auditdienst Rijk en de CDHO. De resultaten daarvan zijn opgenomen in hoofdstuk 9. In dit hoofdstuk wordt slechts kort ingegaan op de gevolgen voor de uitvoeringsorganisaties. Omdat de maatregel uit de Begrotingswet OCW 2024 met betrekking tot de fixus op trajecten ten tijde van de uitvoeringstoets nog onderdeel uitmaakte van het concept van dit wetsvoorstel, is die impact hieronder tevens meegenomen.

6.4.1. DUO

Vanwege de registratie van de fixi in verschillende vormen en de registratie van de opleidingstaal, moet de Registratie instellingen en opleidingen gereedgemaakt worden. DUO zal deze aanpassingen doorvoeren. De doorlooptijd van deze aanpassingen is ongeveer één jaar. DUO heeft aangegeven dat er voor een eventuele overgangperiode alternatieven zijn voor de registratie, mochten onverhoopt de aanpassingen niet klaar zijn op het moment van inwerkingtreding.

DUO neemt eventuele bezwaar- en beroepszaken in behandeling bij macrodoelmatigheidsbesluiten die de Minister van OCW neemt. In aanvulling daarop wordt DUO met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook verantwoordelijk voor de bezwaar- en beroepszaken als gevolg van de toets anderstalig onderwijs. Afhankelijk van de mate waarin instellingen gezamenlijk tot een goede aanvraag voor het bestaand aanbod kunnen komen, zal het aantal zaken beperkt zijn. Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 6.7.

6.4.2. Toezicht en handhaving

De rol van de inspectie verandert niet met dit wetsvoorstel. De inspectie houdt toezicht op de naleving van de WHW en de daarop gebaseerde regelgeving. Dit gebeurt door middel van signaalgestuurd toezicht en is gericht op instellingen. Daarnaast voert de inspectie thematisch onderzoek uit. Van een periodieke beoordeling van alle opleidingen door de inspectie, zoals in andere onderwijssectoren, is geen sprake.

Taal

Ten opzichte van de huidige wet is voor de inspectie geen sprake van een uitbreiding van toezichtstaken. Wel krijgt zij met dit wetsvoorstel betere mogelijkheden tot het houden van toezicht en handhaving. Met dit wetsvoorstel worden de regels voor onderwijstaal verduidelijkt, zodat deze minder aan interpretatie onderhevig zijn. Zonder instemming van de Minister van OCW mag de instelling geen anderstalige associate degree-

of bacheloropleiding verzorgen. Is er geen instemming aangevraagd, dan kan de inspectie, indien daartoe aanleiding is, nagaan of die instemming wel is vereist. Bovendien toetst de inspectie of een instelling taalbeleid heeft vastgesteld.

Ook ten aanzien van de plicht tot het bevorderen van de taalvaardigheid krijgt de inspectie betere mogelijkheden om te kunnen beoordelen of de instelling aan die plicht voldoet. Hierbij gelden ten minste de eisen die aan het taalbeleid van de instelling worden gesteld en de concretisering die volgt uit bestuurlijke afspraken. Aanknopingspunten voor het toezicht kunnen bijvoorbeeld de OER en het aanbod van extra-curriculaire voorzieningen zijn. Het wetsvoorstel bevat een grondslag om bij amvb nadere concretisering te introduceren.

Fixus

Instellingen krijgen met dit wetsvoorstel de mogelijkheid om bij numerus fixusopleidingen een maximum vast te stellen op het aantal plaatsen dat beschikbaar komt voor niet-EER-studenten. Zoals aangegeven in paragraaf 4.5 dient dit met grote waarborgen te worden omkleed. Op die manier wordt voorkomen dat sprake is van ongeoorloofd onderscheid en verboden discriminatie. Omdat de regels rond discriminatie geen onderdeel van de WHW zijn, heeft de inspectie hier geen rol. Studenten die het vermoeden hebben dat sprake is geweest van ongeoorloofde discriminatie en die als gevolg hiervan niet zijn geplaatst, kunnen tegen dit besluit van de instelling in bezwaar en beroep gaan. Uiteindelijk oordeelt de rechter in laatste instantie of inderdaad sprake is geweest van ongeoorloofde discriminatie.

Ook de noodfixus kent een risico op misbruik. Een noodfixus kan bij bacheloropleidingen op een later moment worden ingesteld dan de reguliere fixus. Instellingen zouden nalatig kunnen zijn door geen reguliere fixus in te hebben gesteld, en vervolgens de noodfixus als lapmiddel gebruiken om de instroom te beperken, zonder dat er sprake is van een plotselinge en grote groei van inschrijvingen. Dat is niet de bedoeling van het instrument noodfixus. De noodfixus is een zeer ingrijpend middel, waarbij tijdens de inschrijving de voorwaarden voor toelating worden aangepast. Dat heeft impact op de rechtszekerheid en het vertrouwen dat studenten hebben in de instellingen en de overheid. Daarom dient de noodfixus enkel in echte noodsituaties, zoals beschreven in paragraaf 4.5.3, te worden ingezet.

De regering acht het risico op misbruik gering vanwege de randvoorwaarden die in dit wetsvoorstel zijn gesteld. De noodfixus kan slechts voor één jaar worden ingesteld en mag in het daaropvolgende jaar niet opnieuw worden ingesteld voor dezelfde opleiding. Bovendien is de ruimte om een uitgebreide selectieprocedure op te zetten zeer beperkt. Tussen de wettelijk bepaalde uiterste inschrijfdatum voor studenten op 1 april en de uiterste datum van bekendmaken van de ranglijsten voor plaatsing op 15 april zit enkel 2 weken. De mogelijkheden voor instellingen om te bepalen wie wel en niet toegelaten kan worden zijn daardoor gelimiteerd. De noodfixus voor associate degree-, bachelor- en masteropleidingen moet onverwijld aan de Minister van OCW worden gemeld, wat inzicht en toezicht op het gebruik van de noodfixus relatief eenvoudig maakt. Bij signalen van misbruik kan meteen actie worden ondernomen door de Minister van OCW.

6.4.3. Commissie doelmatigheid hoger onderwijs

Met dit wetsvoorstel worden de taken van de CDHO uitgebreid. In eerste instantie betreft dit het beoordelen van de doelmatigheid van anderstalige opleidingen en trajecten. Deze taak wordt zoveel als mogelijk geïntegreerd in de adviestaak die de commissie heeft met betrekking tot doelmatig onderwijsaanbod in bredere zin. Ook kan de Minister van OCW de commissie om advies vragen over, onder andere, trends en ontwikkelingen in het anderstalig en Nederlandstalig aanbod, de bijbehorende instroom aan internationale studenten en de effecten van inzet van wettelijke maatregelen.

Voor een goede uitvoerbaarheid door de commissie is van belang dat heldere kaders worden opgesteld met betrekking tot de procedure en criteria voor de toets anderstalig onderwijs. Dit geldt ook voor de regeling waarin anderstalige opleidingen en trajecten zijn opgenomen die geen instemming van de Minister van OCW nodig hebben. De Minister van OCW zal de CDHO nauw betrekken bij de totstandkoming van deze regelgeving. Van belang is ook dat de CDHO bij het toetsen van bestaande anderstalige opleidingen en trajecten voldoende tijd heeft om tot een advies aan de Minister van OCW te komen. Inclusief de besluitvorming door de Minister van OCW wordt gedacht aan een termijn van twaalf maanden.

6.4.4. Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie en de kwaliteitsborging van onderwijs

De NVAO is verantwoordelijk voor de externe kwaliteitsborging en accreditatie van het hbo en wo. Dit wetsvoorstel levert voor de NVAO geen uitbreiding of inperking van wettelijke taken op. Wel heeft het voorstel consequenties voor de wijze waarop de NVAO haar taken uitvoert.

Zo wordt met dit wetsvoorstel de beoordeling van anderstalig onderwijs belegd bij de CDHO. Het ligt in de rede dat de NVAO na inwerkingtreding van de betreffende bepalingen in deze wet niet langer de motivatie van de instelling voor de opleidingstaal (anders dan het Nederlands) beoordeelt ten behoeve van de accreditatie van opleidingen. In dat geval dient te zijner tijd ook het accreditatiekader te worden aangepast en de daarmee gepaard gaande werkwijze van de NVAO. Overigens heeft de beoordeling van de CDHO ten aanzien van de doelmatigheid van anderstalig onderwijs geen invloed op de door de NVAO afgegeven accreditatie voor de opleiding. Wel heeft de NVAO nog altijd de taak om te besluiten over de naam van een nieuwe opleiding (artikel 5.7, vierde lid, onderdeel a, WHW). In dit kader kan zij ook na de inwerkingtreding van deze wet de instelling vragen om een motivatie indien de opleidingsnaam in een andere taal dan het Nederlands is.

Alle opleidingen, ongeacht de taal waarin zij worden verzorgd, en ongeacht of zij bekostigd zijn, worden ten behoeve van de accreditatie door de NVAO beoordeeld, onder andere op de vraag of het beoogde eindniveau van de opleiding op orde is. De instelling moet dit niveau zelf vastleggen in de beoogde eindkwalificaties van de opleiding. Op grond van het Nederlands Kwalificatieraamwerk en de zogeheten Dublin-descriptoren wordt hieronder mede verstaan: de taalvaardigheid. De regering verwacht van bekostigde instellingen dat zij het niveau van taalbeheersing in het Nederlands dat zij beogen (voor de verschillende groepen studenten) vastleggen in hun taalbeleid. Ook zal de instelling beleid moeten vaststellen waarin wordt vastgelegd hoe zij zich inspant om de kwaliteit van het onderwijs voor Nederlandstalige studenten te

waarborgen. Het ligt in de rede dat dit beleid wordt uitgewerkt in de beoogde eindkwalificaties van de opleidingen die een instelling verzorgt. De NVAO beoordeelt bij de accreditatie of het beoogde taalniveau in de opleidingen gerealiseerd wordt. Daarnaast beoordeelt de NVAO of de docenten de taal waarin zij het onderwijs verzorgen in voldoende mate beheersen. Dit blijft overigens ook gelden voor de niet-bekostigde opleidingen. Op deze wijze is de kwaliteit van het onderwijs ten aanzien van de taalvaardigheid van studenten en docenten geborgd. De Nederlandse taalvaardigheid van studenten binnen anderstalige opleidingen valt buiten deze kwaliteitscontrole, omdat zij geen onderdeel is van de eindkwalificaties van die opleiding.

6.5. Gevolgen voor grensregio's

Het is aannemelijk dat de effecten van dit wetsvoorstel anders zijn voor grensregio's dan voor overige gebieden in Nederland. Doordat het economisch en sociaal verkeer in de grensregio's sterker geïntegreerd is met het buurland, in vergelijking met de rest van Nederland, zijn grenseffecten⁹¹ hier het meest voelbaar. Echter, de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verandert niets aan de mogelijkheid om dagelijkse activiteiten, zoals wonen, werken, studeren en ondernemen over de grens uit te voeren. Een grenseffect kan theoretisch wel in de grensregio bestaan, maar zal in de praktijk nauwelijks van invloed kunnen zijn op het dagelijkse leven.

Dit wetsvoorstel heeft mogelijk gevolgen voor de internationale studentmobiliteit. Het gaat daarbij met name om de inkomende diplomamobiliteit. In de grensregio's speelt dit een grotere rol dan in de rest van Nederland, omdat hier veel studenten van net over de grens van België (Vlaanderen) en Duitsland in Nederland komen studeren. De effecten zullen vooral merkbaar zijn in het gebied rond de grens met Duitsland, omdat de Duitse studenten eerder zullen kiezen voor een anderstalige opleiding, terwijl Vlaamse studenten ook in het Nederlands kunnen studeren. Er moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat een toekomstig andere indeling van het anderstalige (Engels of Duits) associate degree- en bacheloraanbod een verandering teweegbrengt in de motivatie van studenten uit buurlanden om een studie te kiezen in Nederland.

Indien er na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel sprake zal zijn van grenseffecten, wordt niet verwacht dat deze zwaarwegend negatief van aard zullen zijn. De regering verwacht niet dat de voorgestelde maatregelen een afschrikkende effect zullen hebben op (potentiële) internationale studenten. Het is ook de verantwoordelijkheid van instellingen om internationale studenten tijdig van betrouwbare en eenvoudig toegankelijke informatie te voorzien, waaronder de taal waarin het onderwijs wordt gegeven. Dit zal de kans op verwarring beperken. Er zijn geen signalen ontvangen die wijzen op grootschalige dalende interesse van internationale studenten om in Nederland te gaan studeren. Vooralsnog wordt verwacht dat internationale studenten uit de grensregio's voor een studie in Nederland zullen blijven kiezen, afhankelijk van het anderstalige aanbod.

⁹¹ Grenseffecten zijn de gevolgen van beleid en regelgeving in grensgebieden, dus in de regio's die grenzen aan Duitsland en/of België; Leidraad Grenseffecten, herziene versie 2021.

De regering heeft in aanloop naar dit wetsvoorstel meerdere brieven van *Economic Boards* en instellingen uit (grens)regio's ontvangen waarin zij uiteenzetten dat de instroom van internationale studenten van enorme meerwaarde is voor de regio. De gemeenschappelijke lijn in deze brieven wordt treffend beschreven in een brief van diverse bestuurders uit de regio Twente. Ze stellen dat ze zich «bewust [zijn] van de problematiek en knelpunten waar enkele universiteiten, hogescholen en studentensteden in Nederland op het gebied van de groei voor staan. Niet alle universiteiten en hogescholen ervaren dezelfde problematiek, in gelijke mate en ook de aard kan verschillen.» In een gezamenlijke brief van Limburgse werkgevers is te lezen dat de problematiek zoals deze in de Randstad ervaren wordt niet van toepassing is op de provincie. De *Economic Board Zeeland* beschrijft een vergelijkbaar sentiment en stelt dat er «op sommige plekken en met name ook in onze regio, er juist behoefte is aan en ruimte voor een beheersbare groei, zowel in het mbo, hbo, als wo.» De grensregio's geven hiermee een zeer duidelijk en eenduidig signaal af. De *Economic Board Regio Arnhem Nijmegen* vraagt in diens brief dan ook nadrukkelijk om oog te hebben voor de kenmerken van verschillende regio's en te komen met maatwerk in plaats van een generieke instroombeperking van internationale studenten.

De regering neemt deze geluiden serieus en is voornemens om, in lijn met het verzoek van de *Economic Board Arnhem Nijmegen*, bij de uitvoering van dit wetsvoorstel specifiek rekening te houden met regionale verschillen en behoeften. Binnen de stelselbrede doelstellingen van het internationaliseringsbeleid, gericht op maatschappelijke balans, is ruimte voor regionaal en sectoraal maatwerk. Binnen dit maatwerk is differentiatie mogelijk voor zowel grens- als krimpregio's. In de toets anderstalig onderwijs wordt dan ook specifiek beoordeeld of het, gezien de regionale behoeften en arbeidsmarkt, doelmatig is een opleiding in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden. Bij de uitwerking van het toetsingskader voor de toets anderstalig onderwijs wordt de input vanuit de regio's in ogenschouw genomen. Daarnaast zal sprake zijn van een grote mate van zelfregie door hogescholen en universiteiten, waardoor zij substantiële invloed blijven houden over welke afspraken er gemaakt worden, binnen de gestelde wettelijke en beleidsmatige kaders. Op deze manier wordt voorkomen dat de maatregelen zwaarwegende negatieve effecten zullen hebben op de grens- en krimpregio's.

6.6. Gevolgen voor Caribisch Nederland, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten

De voorgestelde wetswijzigingen met betrekking tot het hbo en wo gelden onverkort voor Caribisch Nederland.⁹² In Caribisch Nederland is slechts één instelling voor hoger onderwijs als bedoeld in de WHW gevestigd, te weten Saba University School of Medicine. Dit is een niet-bekostigde instelling. Dit wetsvoorstel heeft slechts een gering effect op niet-bekostigde instellingen, zie daarvoor paragraaf 6.1.3 van deze toelichting.

De gevolgen van de taalmaatregelen in dit wetsvoorstel hebben geen ingrijpende gevolgen voor studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk. Studenten die kiezen voor een Engelstalige opleiding in Europees Nederland kunnen als gevolg van het wetsvoorstel te maken krijgen met minder Engelstalig onderwijsaanbod in Europees Nederland. Tegelijkertijd verwacht de regering dat er voldoende Engelstalig aanbod over blijft voor deze studenten. Daar waar het aanbod van Engelstalig

⁹² Zo volgt uit artikel 1.1a WHW.

aanbod wordt beperkt tot een maximaal aantal plaatsen (op grond van het voorgestelde artikel 6.2, zesde lid of artikel 6.5a, tweede lid) zullen instellingen een selectieprocedure moeten inrichten. Reeds op grond van de huidige WHW moet daarbij rekening worden gehouden met studenten uit Caribisch Nederland. Die verplichting is hier onverkort geldig.

Studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk hebben doorgaans de Nederlandse nationaliteit en vallen daarom onder wat in dit wetsvoorstel wordt aangeduid als «EER-studenten». In paragraaf 3.2 is dit nader toegelicht. Met betrekking tot de maatregelen op het gebied van fixus is het effect vergelijkbaar met de effecten op EER-studenten.

6.7. Gevolgen voor de rechtspraak en gefinancierde rechtsbijstand

De regering verwacht dat de maatregelen uit het wetsvoorstel niet zullen leiden tot een verzwaring van de werklast van de rechtspraak en de gefinancierde rechtsbijstand.

Vanwege de focus op zelfregie is de verwachting dat het onderwijsveld zelf de benodigde aanpassingen in het bestaande onderwijsaanbod zal maken, in overleg met het ministerie en de Minister van OCW. Ook zullen er bestuurlijke afspraken worden opgesteld in lijn met het wetsvoorstel die in dergelijke situaties handvatten bieden om tot oplossingen te komen. Daarom wordt niet verwacht dat tegen de besluiten (die het sluitstuk van deze aanpak vormen) veelvuldig bezwaar en beroep zal worden ingesteld.

De toets anderstalig onderwijs voor nieuwe opleidingen zal naar verwachting ook niet tot een wezenlijke verzwaring van de last bij de rechtspraak gaan leiden. Slechts een beperkt deel van de jaarlijks te starten nieuwe opleidingen betreft een anderstalige opleiding. Ook nu worden aanvragen afgewezen en leert de ervaring dat dit slechts in geringe mate tot beroepszaken leidt.

Ook zullen de fixusmaatregelen naar verwachting niet tot een toename van procedures van studenten leiden. Weliswaar worden de mogelijkheden om een fixus in te stellen verruimd, maar het aantal aanmeldingen van studenten verandert daardoor niet. De studenten worden simpelweg verdeeld over de trajecten, die voorheen één selectie voor de opleiding als geheel kenden. De selectieprocedures zelf veranderen ook niet door dit wetsvoorstel. Studenten zullen dus even vaak en op dezelfde manier worden toegelaten en afgewezen als ook nu het geval is. Er is daarmee geen reden om aan te nemen dat er een verzwaring van de werklast van de rechtspraak zal plaatsvinden.

7. Financiële gevolgen

De maatregelen hebben niet als eigenstandig doel om de internationale studentenaantallen te laten dalen, maar dit kan wel het gevolg zijn van de maatregelen. De verwachting is dat de toets anderstalig onderwijs op termijn zal leiden tot een daling van het aantal anderstalige opleidingen, en daarmee mogelijk tot een daling van het aantal internationale studenten. De omvang daarvan is onzeker en op dit moment nog niet te ramen; hetzelfde geldt voor eventuele budgettaire gevolgen. Die budgettaire gevolgen zijn naar verwachting relatief klein ten opzichte van de totale uitgaven voor internationale studenten. Als gevolg van de invoerings- en overgangstermijnen zal de toets anderstalig onderwijs pas vanaf collegejaar 2029/2030 effect hebben op het bestaande onderwijsaanbod. De mate van het effect hangt af van de zelfregie van instellingen en de beslissing van de Minister op de toets anderstalig onderwijs. Op het

moment dat de Minister beslist op de toets anderstalig onderwijs (2027) zal er mogelijk meer zicht zijn op het effect en de bijbehorende budgettaire gevolgen. Deze zullen dan worden geraamd en verwerkt in de OCW-begroting bij de Voorjaarsnota 2027. Daarbij wordt onder meer gekeken hoe de aantallen internationale studenten zich in de jaren ervoor hebben ontwikkeld. Nadien zullen in de jaarlijkse referentieraming van leerlingen en studenten op de gebruikelijke wijze de aantallen studenten worden geraamd en overeenkomstig in de begroting worden verwerkt. Daarmee zijn er op termijn ook mogelijke gevolgen voor de omvang van het onderwijsdeel van de bekostiging van instellingen voor EER-studenten. De effecten van de toets anderstalig onderwijs op de internationale studentenaantallen, en de eventueel daaruit voortvloeiende budgettaire gevolgen, worden meegenomen in de evaluatie van de wet die voorzien is vijf jaar na inwerkingtreding ervan.

Naar verwachting hebben de overige onderdelen van het wetsvoorstel geen significant effect op het aantal EER-studenten. Een afname van het aantal niet-EER studenten heeft geen gevolgen voor de OCW-begroting, omdat het Rijk geen bijdrage betaalt aan de instelling waar zij studeren.

Sommige maatregelen, bijvoorbeeld ten aanzien van de zorgplicht voor het bevorderen van taalcompetenties, zullen ook direct financiële gevolgen hebben voor instellingen. Een groot deel van deze financiële gevolgen zit verwerkt in de lumpsum, gezien de instellingen de wettelijke taak al hebben om de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid te bevorderen voor Nederlandse studenten. De instellingen zullen daarom geen extra financiële compensatie ontvangen voor de genomen maatregelen ten aanzien van het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid van studenten.

7.1. Taal en regie

De Minister van OCW is voornemens de taak van de CDHO uit te breiden met de rol van adviescommissie voor advisering rond de toets anderstalig onderwijs en de regievoering en eventueel te treffen maatregelen. De CDHO zal daarbij een signalerende functie hebben. Zij kan daarbij periodieke rapportages uitbrengen over de ontwikkelingen in het stelsel. De CDHO heeft in het verleden geadviseerd over de opleidingstaal bij nieuwe opleidingen. Daar stopte de CDHO mee vanwege de uitvoerbaarheid en het gebrek aan juridische grondslag. De Minister van OCW is met de CDHO in gesprek over het opstellen van een amvb over de doelmatigheid van anderstalig opleidingsaanbod. De CDHO zal daarbij niet meer aan de NVAO adviseren, maar rechtstreeks aan de Minister van OCW. Dit betekent dus extra werkzaamheden voor de CDHO.

De CDHO kan vanuit haar rol en door toegang tot de centrale kennisbasis periodiek signalen en ontwikkelingen in het stelsel rond regievoering duiden, zowel richting de Minister van OCW als de instellingen. Daarnaast kan de adviescommissie ook adviseren over incidentele gevallen op verzoek van de Minister van OCW. Dit is voor de CDHO een nieuwe taak naast hun reguliere advisering over macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod. Voor de advisering over regievoering en voor het voorbereidend werk van de adviescommissie zal de rijksbijdrage aan de CDHO worden opgehoogd. Deze kosten bedragen naar verwachting de eerste 2 jaar circa € 1,2 miljoen euro en structureel circa € 0,75 miljoen euro en worden ingepast binnen de lumpsum hoger onderwijs.

7.2. Aanpassingen Registratie instellingen en opleidingen

Om de registratie van de onderwijstaal, de toestemming van de toets anderstalig onderwijs en de nieuwe mogelijkheden voor numerus fixus bij associate degree- en bacheloropleidingen mogelijk te maken, worden de registratiesystemen bij DUO aangepast.⁹³ Het betreft dan met name aanpassingen aan de Registratie instellingen en opleidingen. Het gaat hier om incidentele kosten die door DUO zijn geraamd op € 964.000 verspreid over twee jaren. Daarnaast verwacht DUO hier vanuit de instellingen extra vragen op te krijgen, wat vraagt om een uitbreiding van de lijninzet (instructies aanpassen, helpdesk, communicatie). Deze zijn door DUO geraamd op € 26.000 incidenteel verspreid over twee jaren (afhankelijk van het moment van inwerkingtreding) en € 24.000 euro structureel. Alle bedragen zijn gebaseerd op het prijspeil van 2023.

8. Evaluatie

Het wetsvoorstel voorziet in een evaluatiebepaling. Deze bepaling houdt in dat de regering binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal verslag uitbrengt over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Daarbij zal onderzocht worden wat de effecten zijn van de verschillende maatregelen en in welke mate de wettelijke mogelijkheden worden benut. De evaluatie beschouwt de effecten van de wet in het licht van de bredere beleidsaanpak voor het in balans brengen van internationalisering in het hoger onderwijs, waartoe ook zelfregie en bestuurlijke afspraken behoren.

Mocht de evaluatie aantonen dat de gekozen aanpak in de praktijk onvoldoende effect sorteert, dan wordt bezien of de inzet van en verhouding tussen wettelijke maatregelen, zelfregie en bestuurlijke afspraken herziening behoeven.

9. Advies en consultatie

Voor dit wetsvoorstel is op verschillende manieren gebruik gemaakt van expertise binnen het hbo en wo. Op verschillende momenten zijn er inhoudelijke sessies georganiseerd met vertegenwoordigers van de hogescholen en universiteiten,⁹⁴ studenten en medewerkers van de advies- en uitvoeringsorganisaties, waaronder DUO, inspectie, Studielink, NVAO en CDHO. Deze overleggen hebben onder meer als doel gehad te komen tot een wetsvoorstel dat tegemoetkomt aan politieke en beleidsmatige wensen, en tegelijkertijd uitvoerbaar is en oog heeft voor de belangen van studenten en onderwijsinstellingen.

Naast de informele (ambtelijke) gesprekken, is ook op formele wijze gevraagd om input in de vorm van uitvoeringstoetsen door DUO, inspectie, Studielink en CDHO. Daarnaast heeft er een openbare consultatiegelegenheid in de vorm van een internetconsultatie plaatsgevonden. De resultaten van de formele consultaties worden in dit hoofdstuk verder toegelicht. Omdat ten tijde van de consultatiefase de introductie van een numerus fixus op een traject nog onderdeel uitmaakte van het concept wetsvoorstel, wordt die maatregel in dit hoofdstuk ook meegenomen.

⁹³ De Begrotingswet OCW 2024 heeft hier impact op. Dit is in de berekening van de financiële impact van dit wetsvoorstel meegenomen.

⁹⁴ Daarmee heeft de regering ook uitvoering gegeven aan de motie Pouw-Verweij c.s., Kamerstukken II 2022/23, 36 200, nr. 114.

9.1. Internetconsultatie

Het wetsvoorstel heeft vanaf 14 juli 2023 gedurende negen weken opengestaan voor internetconsultatie. De consultatie heeft 245 reacties opgeleverd, waarvan 210 openbare reacties. Een groot deel van de reacties is anoniem, dat wil zeggen dat de afzender niet (openbaar) bekend is. De reacties onder naam zijn met name ingediend door onderwijsinstellingen en daaraan verbonden mensen. Naast diverse onderwijsinstellingen hebben ook de koepelorganisaties binnen het hbo (Vereniging Hogescholen) en het wo (Universiteiten van Nederland), de landelijke studentenorganisaties Interstedelijk Studentenoverleg (ISO) en de Landelijke Studentenvakbond (LSVb), studentenvertegenwoordigers van de Rijksuniversiteit Groningen en Tilburg University en regionale belangenorganisaties, zoals *economic boards* en euregio's gereageerd.

Er wordt uiteenlopend op het wetsvoorstel gereageerd, waarbij met name de instellingen in het hoger onderwijs kritiek uiten op de inhoud en uitvoerbaarheid. Desondanks wordt de urgentie om de internationalisering van het hoger onderwijs beter te kunnen beheersen door het overgrote deel van de respondenten gevoeld.

De regering bedankt iedereen die heeft gereageerd op het wetsvoorstel. Hieronder gaat de regering in op een aantal van de inhoudelijke punten uit de reacties. De regering bespreekt zowel de inhoudelijke opmerkingen, als ook de opmerkingen die zich richten op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

9.1.1. Doelstelling

Het ontbreken van een heldere, al dan niet cijfermatige, doelstelling wordt door tientallen respondenten benoemd als belemmering in de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Het is volgens hen niet helder wat de balans, waarnaar gestreefd wordt, precies inhoudt. Dit maakt het lastig om te bepalen wanneer het wetsvoorstel haar doelen heeft bereikt en daarmee geslaagd is. Het is volgens een aantal instellingen die hebben gereageerd lastig om zelfregie te voeren zolang niet helder is wat het exacte doel is waar zij naartoe moeten bewegen.

De regering vindt het belangrijk om ervoor te waken dat door een strikte doelstelling in de wet – waarbij wordt ingezet op absolute aantallen anderstalig aanbod of internationale studenten – de voordelen van internationalisering verloren gaan. Het cijfer wordt dan een doel op zich, terwijl het wetsvoorstel beoogt om sturingsmogelijkheden aan te brengen die het mogelijk maken bewustere keuzes te maken ten aanzien van internationalisering. Tegelijkertijd onderkent de regering dat de doelstelling in de wet nog aanscherping behoeft om de uitvoerbaarheid te verbeteren. Om deze reden is de doelstelling in hoofdstuk 3 verscherpt met enkele uitgangspunten met betrekking tot de instroom van internationale studenten en het anderstalig onderwijsaanbod.

9.1.2. Autonomie van instellingen

De taalmaatregelen in het wetsvoorstel worden gezien als een inbreuk op de autonomie van de hogescholen en universiteiten. Met name de verplichting om bevordering van de taalvaardigheid op te nemen binnen het curriculum voor associate degree- en bacheloropleidingen, en de mogelijkheid om toestemming voor anderstalig onderwijs in te trekken door de Minister van OCW, worden daarbij genoemd.

De regering wil benadrukken dat het wetsvoorstel allereerst aanstuurt op zelfregie en dat zij de hogescholen en universiteiten zo min mogelijk in hun autonomie wil schaden. Tegelijkertijd is de regering van mening dat de urgentie voor dit wetsvoorstel deels is ontstaan doordat de instellingen voor hoger onderwijs er nog niet in zijn geslaagd een adequate aanpak te organiseren om de uitdagingen die de internationalisering van het hoger onderwijs met zich meebrengt het hoofd te bieden.

De regering heeft de inspanningsverplichting voor studenten, en daarmee de ingreep in de curricula van opleidingen, geschrappt uit het wetsvoorstel. Opleidingen hoeven niet langer een minimum aan studiepunten in hun curriculum aan taalvaardigheidsbevordering te spenderen. Wel blijft de regering van mening dat de toets anderstalig onderwijs en de mogelijkheid van de Minister van OCW om toestemming voor de anderstaligheid van opleidingen in te trekken, naast de primaire nadruk op zelfregie, noodzakelijk blijven om het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal te behouden.

9.1.3. Opleidingstaal

Het thema waar de meeste reacties over zijn binnengekomen betreft de opleidingstaal binnen het hoger onderwijs. Ruim honderdvijftig respondenten uiten hun zorgen over de voornemens van de regering om de verengelsing van het onderwijs te remmen, met als doel het beschermen van het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal.

Betoogd wordt dat het Engels momenteel fungeert als de dominante internationale wetenschapstaal, omdat wetenschap zich niet beperkt tot nationale grenzen. Dit vereist volgens de respondenten een universele taal. Een ander punt van zorg betreft de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse hoger onderwijs en de wetenschap. Respondenten uiten bezorgdheid over de mogelijke negatieve effecten die heroverweging van het Engels als instructietaal heeft op de internationale status van het Nederlandse hoger onderwijs. Herhaaldelijk wordt verwezen naar de zogenaamde «*battle of the brains*.» Er klinkt eveneens bezorgdheid over een mogelijke afname in de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland. Respondenten vrezen dat vooraanstaande docenten mogelijk niet langer bereid zijn om aan Nederlandse universiteiten en hogescholen te werken wanneer opleidingen niet langer zonder voorbehoud in het Engels kunnen worden aangeboden. Ook bestaat de vrees dat de voordelen die voortkomen uit internationalisering verloren gaan, zoals culturele diversiteit en het concept van een *international classroom*.

De regering wil graag reageren op de zorgen met betrekking tot de taal van het onderwijs. De regering erkent dat internationalisering in het hoger onderwijs grote voordelen kent, waardeert de internationale dimensie en streeft ernaar deze te behouden. Dit wetsvoorstel heeft niet tot doel willekeurig opleidingen, die momenteel in een andere taal worden gegeven, te veranderen naar het Nederlands. Ook is er geen intentie om internationale docenten en studenten te weren uit ons het hogeronderwijsstelsel. De regering acht het niet aannemelijk dat de kwaliteit van het onderwijs of de internationale concurrentiepositie in het geding komen door de uitvoering van de voorgestelde maatregelen.

De voornaamste uitdaging voor de uitvoering van het wetsvoorstel is het tekort aan Nederlandstalig onderwijzend personeel. Ruim vijftig respondenten wijzen op de beperkte beschikbaarheid van Nederlandstalige docenten. Daarnaast geven zij aan dat het wegvallen van internationale docenten (omdat ze geen Nederlandstalig onderwijs kunnen verzorgen) kan leiden tot een verhoogde werkdruk bij het Nederlandstalige

personeel. Dit kan mogelijk resulteren in meer verzuim, wat de druk op het hogeronderwijsstelsel alleen maar verder vergroot.

De regering hecht groot belang aan de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en neemt de zorgen over het gebrek aan Nederlandstalig onderwijzend personeel serieus. De gebrekkige beschikbaarheid van personeel is op zichzelf onvoldoende om van doelmatigheid te spreken binnen de toets anderstalig onderwijs. De regering wil instellingen wel de tijd geven Nederlandstalig personeel te vinden voor de bestaande opleidingen die geen toestemming voor anderstalig onderwijs krijgen, of om het huidige personeel bij te scholen in de Nederlandse taal. Daarbij wil de regering ook benadrukken dat de masteropleidingen in dit wetsvoorstel buiten beschouwing blijven. Dit geeft instellingen enige speling om te schuiven met Nederlandstalig en anderstalig personeel tussen de associate degree- en bacheloropleidingen enerzijds en masteropleidingen anderzijds.

Een andere zorg betreft de distinctie tussen het hbo en het wo als een mogelijke factor voor differentiatie. Het aandeel internationale studenten in het wo is aanzienlijk groter dan in het hbo, zo wordt geschreven, en de getroffen maatregelen zouden zich daarom meer op het wo moeten richten dan op het hbo. Daar tegenover staan reacties die aangeven dat het wo zich richt op een internationaal wetenschappelijk werkveld, terwijl het hbo zich richt op specifieke beroepen. Daarnaast zijn er twijfels over het buiten beschouwing laten van masteropleidingen. In termen van percentages zijn aanzienlijk meer masters anderstalig en leiden zij meer internationale studenten op. Om die reden wordt door verschillende respondenten aangevoerd dat het onevenredig is om masteropleidingen niet op te nemen in het wetsvoorstel. De regering heeft hierin een andere afweging gemaakt en verwijst hiervoor naar paragraaf 4.3.1.

Tot slot wordt benadrukt dat het essentieel is om internationale studenten aan te trekken om tekorten (in bepaalde sectoren) op de arbeidsmarkt op te vangen. Zonder internationale studenten zouden die tekorten vergroten. Ook is er een sterke roep om maatwerk op grond van regionale omstandigheden, in het bijzonder in de grensregio's. Deze regio's hebben vaak nauwe banden met omliggende landen en trekken veel internationale studenten aan. De instellingen in deze regio zouden zonder de instroom van internationale studenten, bij gebreke aan anderstalige opleidingen, mogelijk niet genoeg studenten hebben om te kunnen blijven bestaan. Dat zou de toegankelijkheid van hoger onderwijs voor inwoners van grensregio's in gevaar kunnen brengen. Iets soortgelijks geldt voor krimpregio's, waar een afname van het aantal internationale studenten de regionale krimp kan versterken.

Ook wordt gepleit voor uitzondering van bepaalde opleidingen in zijn geheel, zoals kunstopleidingen en University Colleges. Daartegenover staan reacties die oproepen om uitzonderingen niet de norm te laten worden, waardoor de maatregel haar doeltreffendheid verliest.

In reactie op de vraag om maatwerk wil de regering benadrukken dat zij de genoemde nuances in de beoordeling van de doelmatigheid van anderstalig onderwijs erkent. In paragraaf 4.3.3 is nader uitgewerkt hoe rekening wordt gehouden met de aspecten die in de internetconsultatie zijn genoemd, met inbegrip van economische en regionale factoren.

9.1.4. Taalvaardigheid

Het wetsvoorstel zoals aangeboden voor internetconsultatie bevatte een verplichting voor instellingen om een minimum aan studiepunten met als doel taalvaardigheidsbevordering onder (internationale) studenten, in het curriculum op te nemen. Deze maatregel heeft geleid tot meer dan zeventig reacties in de internetconsultatie. Ongeveer de helft van deze reacties toont een overwegend positieve houding ten opzichte van het stimuleren van de Nederlandse taalvaardigheid. Niettemin zijn ook inhoudelijke bedenkingen geuit.

In de eerste plaats bestaat de vrees dat de verplichting tot inspanning een ontmoedigend effect heeft op de komst van internationale studenten naar Nederland, waardoor de voordelen die zij met zich meebrengen mogelijk worden ondermijnd. Daarnaast zijn respondenten bezorgd dat het verplicht stellen van taalvaardigheidscursussen in het curriculum ten koste gaat van de vakinhoudelijke kennis. De ruimte in het curriculum kan immers niet meer worden besteed aan onderwijsseenheden die gericht zijn op de inhoudelijke expertise van de betreffende opleiding. Met het oog op de uitvoerbaarheid van de taalvaardigheidsmaatregel noemen respondenten het nijpende tekort aan docenten Nederlands als tweede taal (NT2). Ook zien respondenten de integratie van taalvaardigheidsonderwijs in de reguliere opleidingen als technisch moeilijk uitvoerbaar.

De regering erkent de uitdagingen en de moeilijkheid in de uitvoerbaarheid van een inspanningsverplichting. Deze worden door de regering als dermate groot beschouwd dat zij heeft besloten om de inspanningsverplichting te schrappen uit het wetsvoorstel. In plaats daarvan wordt de zorgplicht van instellingen om de Nederlandse taalvaardigheid te bevorderen uitgebreid naar alle studenten, zoals uiteengezet in paragraaf 4.4. Ook in dat geval blijft het tekort aan NT2-docenten een factor om rekening mee te houden.

9.1.5. Numerus fixus

Enkele reacties hebben betrekking op het onderscheid tussen EER-studenten en niet-EER-studenten, zoals dat wordt gemaakt in de fixusmaatregelen. Sommige respondenten beschouwen dit onderscheid als een vorm van discriminatie en spreken hun afkeuring daarover uit. Anderen vinden het juist vreemd dat een fixus niet ook zou kunnen worden toegepast om een maximum te stellen aan EER-studenten, anders dan die uit Nederland. De regering wil hier benadrukken dat het primaire doel van de capaciteitsfixus is om te voorkomen dat een tekort aan opleidingsplaatsen ontstaat voor Nederlandse studenten. Het instrument mag dus alleen worden ingesteld als sprake is van een capaciteitsprobleem en alleen in dat verband kan de instroom van niet-EER-studenten worden beperkt. Dat de maatregel onderscheid maakt tussen de groep EER-studenten, waartoe ook de Nederlandse student behoort, en de groep niet-EER-studenten, past binnen het internationaalrechtelijk kader zoals beschreven in hoofdstuk 5.

Enkele reacties noemen de uiterlijke datum van 1 maart voor het instellen van een noodfixus te vroeg om een nauwkeurige inschatting te kunnen maken of een noodfixus noodzakelijk is. Daarnaast wordt getwijfeld aan het praktische effect dat een noodfixus zal hebben, aangezien deze alleen toepasbaar is in zeer uitzonderlijke situaties. Tot slot worden vraagtekens geplaatst bij de rechtsbescherming van studenten. De regering herkent deze punten, maar ziet ook dat in het verleden zich situaties hebben voorgedaan waar een noodfixus uitkomst had kunnen bieden. Bij het vormgeven van de noodfixus heeft de regering geprobeerd een balans te

vinden tussen de belangen van instellingen om snel te kunnen handelen enerzijds, en anderzijds de rechtspositie van studenten.

Ten aanzien van het gebruik het begrip *traject* wordt opmerkt dat onvoldoende duidelijk is wat precies daaronder wordt verstaan. Op basis van de definitie zoals deze voorlag in internetconsultatie was het moeilijk om de fixus op een traject effectief te implementeren, aangezien onduidelijk was wat een traject precies inhield. In paragraaf 4.1 is dit verduidelijkt.

9.1.6. Regie

De hogescholen en universiteiten geven aan, net als de koepelorganisaties, dat zij de wil hebben om door middel van zelfregie te werken aan een oplossing voor de disbalans in de internationalisering en de vergaande verengelsing van het Nederlandse hoger onderwijs. Daarbij geven partijen aan dat zij zich niet altijd kunnen vinden in het niveau van regelgeving van de uitwerking van de maatregelen van het wetsvoorstel. De maatregelen rondom taal zouden zij liever laten landen in bestuurlijke afspraken dan in een beleidsregel of ministeriële regeling. Een beleidsregel of ministeriële regeling die zonder parlementaire tussenkomst door een Minister van OCW kan worden vastgesteld, heeft als gevolg dat *checks and balances* ontbreken en beleid inconsistent kan worden.

De regering begrijpt de zorgen van instellingen over de uitwerking van de toets anderstalig onderwijs. Daarbij speelt rechtszekerheid een grote rol. De regering heeft daarom in paragraaf 4.3 een uitgebreide uitleg gegeven van wat de doelmatigheidstoetsing inhoudt en er uiteindelijk voor gekozen om de criteria uit te werken in een amvb. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de zorgen omtrent de rechtszekerheid.

Instellingen zijn verder van mening dat de termijn van zes maanden om een voorstel te formuleren voor de toetsing van doelmatigheid onrealistisch is en dat er aanzienlijk meer tijd nodig is om vanuit zelfregie tot een goed onderbouwd voorstel te komen. Na gesprekken met de instellingen en uitvoeringsorganisaties heeft de regering besloten de termijn te verruimen naar negen maanden.

Tot slot missen instellingen duiding van de rol van medezeggenschap in het regieproces. Hoewel het wetsvoorstel beschrijft hoe instellingen zelf regie kunnen uitoefenen en hoe de onafhankelijke adviescommissie en de Minister van OCW daarin passen, ontbreekt volgens hen in de toelichting aandacht voor de rol van medezeggenschap.

De regering begrijpt de zorgen met betrekking tot de rol van medezeggenschap binnen het regiestelsel. Om de specifieke rol van medezeggenschap in lijn met zelfregie door hogescholen en universiteiten in het wetsvoorstel te verduidelijken, zijn er wijzigingen aangebracht in paragraaf 4.2.

9.1.7. Bekostiging

In consultatie wordt vaak aangegeven dat de wijze van bekostigen bijdraagt aan de groei van het aantal internationale studenten. Als oplossing wordt geopperd om ook de wijze van bekostigen aan te passen. In reactie op dit punt is in de memorie van toelichting (in de inleiding en in paragraaf 9.9.3) duidelijker aangegeven waarom een eventuele aanpassing van de bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs geen onderdeel uitmaakt van dit wetsvoorstel.

9.1.8. Alternatieven voor het wetsvoorstel

Enkele tientallen respondenten hebben alternatieve benaderingen voorgesteld om de beheersing van de internationale studentenstroom aan te pakken. Daarbij werd herhaaldelijk gewezen op het vergroten van de totale onderwijscapaciteit. De regering ziet echter geen ruimte voor onbeperkte groei van het hoger onderwijs. Het stelsel moet houdbaar blijven en op dit moment ontbreekt het aan voldoende personeel en financiële middelen om grootschalige capaciteitsuitbreiding te realiseren met behoud van de kwaliteit.

Een ander alternatief dat naar voren is gebracht, omvat het loslaten van taalmaatregelen en in plaats daarvan te focussen op strengere toelatingseisen. Dit zal echter de toegankelijkheid van het hoger onderwijs ook voor Nederlandse studenten verslechteren, terwijl het wetsvoorstel deze toegankelijkheid juist tracht te verbeteren.

Tot slot pleiten respondenten voor een focus van maatregelen op een klein aantal opleidingen waar de beschreven problematiek het grootst is. Naar het oordeel van de regering biedt een focus op excessen echter geen duurzame oplossing voor de bredere uitdagingen binnen het gehele onderwijsstelsel. Een doeltreffende aanpak vereist instrumenten die zowel onmiddellijke hulp bieden, als de toekomstige situatie werkbaar houden.

9.1.9. Europees perspectief

In de internetconsultatie is herhaaldelijk de aandacht gevestigd op de Europese dimensie van dit wetsvoorstel. Er wordt benadrukt dat Europese samenwerking essentieel is om effectieve oplossingen te vinden voor de disbalans in internationale studentenstromen. Ze benadrukken het belang van het inpassen en begrijpen van het Europese perspectief bij de maatregelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld. Het Europese Universiteiten Initiatief is een vlaggenschipinitiatief van de Europese strategie voor universiteiten. Taal speelt een belangrijke rol voor het aanbieden van internationaal onderwijs binnen de allianties, bijvoorbeeld in de *joint programmes* of losse vakken, maar ook voor het stimuleren van gebalanceerde mobiliteit.

De regering heeft geen signalen ontvangen dat Nederlandse instellingen door het wetsvoorstel en de daarin voorgestelde maatregelen mogelijk minder aantrekkelijk zouden worden voor Europese samenwerking of dat de aankondiging van het wetsvoorstel voor een afschrikkende effect gezorgd heeft onder internationale studenten. Wel zijn er signalen ontvangen dat de wetsbehandeling met interesse wordt gevolgd door met name de buurlanden. Paragraaf 2.3 gaat verder in op de Europese context en nationale maatregelen van andere Europese lidstaten.

9.1.10. Huisvesting

Het laatste thema dat veel benoemd is in de internetconsultatie betreft studentenhuisvesting. Meer dan veertig respondenten delen de opvatting dat internationale studenten onterecht als zondebok worden aangewezen voor de wooncrisis, en dat dit wetsvoorstel daaruit voortkomt. Verschillende reacties benadrukken dat de huisvestingscrisis een breder landelijk probleem is en niet uitsluitend aan internationale studenten kan worden toegeschreven.

Een ander geluid dat met betrekking tot huisvesting naar voren komt, is dat onderwijsinstellingen meer verantwoordelijkheid moeten nemen en dragen voor het huisvesten van internationale studenten.

Er is op dit moment sprake van een woningtekort in Nederland. Dit is ook het geval bij studentenhuysvesting. De instroom van internationale studenten is een factor in de vraag naar studentenhuysvesting, aangezien internationale studenten hier vrijwel altijd gebruik van maken. Het tekort aan studentenhuysvesting hangt echter samen met verschillende factoren. De regering is dan ook van mening dat de internationale studenten niet voor dit tekort verantwoordelijk mogen worden gehouden. Dit wetsvoorstel heeft bovendien niet als doel de druk op de studentenhuysmarkt te verlichten.

9.2. Commissie doelmatigheid hoger onderwijs

Op 15 september 2023 heeft de CDHO een uitvoeringstoets uitgebracht over dit wetsvoorstel. De conclusie van de CDHO is dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is mits:

1. de doelstellingen in de wet en de toetsingscriteria in de lagere regelgeving scherper worden weergegeven; en
2. de procedures en de termijnen helder beschreven en proportioneel zijn.

Naar aanleiding van dit eerste punt zijn in het wetsvoorstel en in de toelichting in paragraaf 4.3 aanscherpingen doorgevoerd in de toetsingscriteria en de toelichting daarbij. Over de uitwerking van de toetscriteria in lagere regelgeving is met de CDHO afgesproken dat zij hier nauw betrokken bij zal zijn. Datzelfde geldt voor het tweede punt, de uitwerking van de procedures.

9.2.1. Inhoudelijke punten

In haar uitvoeringstoets pleit de CDHO voor zoveel mogelijk gesloten en meetbare normen. Dit bevordert de toetsbaarheid. De regering probeert waar mogelijk de normen gesloten en meetbaar te formuleren. Dit zal echter niet in alle gevallen mogelijk zijn. Deels omdat de aanvraag voor de toets anderstalig onderwijs (gedeeltelijk) kwalitatief zal worden onderbouwd en deels om te borgen dat er ruimte blijft voor maatwerk.

Verder beveelt de CDHO aan om de eenmalige toets bestaand anderstalig aanbod plaats te laten vinden voordat nieuwe anderstalige opleidingen worden getoetst. Deze aanbeveling wordt niet overgenomen omdat dit een onwenselijk langdurig moratorium op de aanvraag van nieuwe anderstalige opleidingen en trajecten zou impliceren.

Ook beveelt de CDHO aan om niet op voorhand opleidingen een vrijstelling te geven voor de toets bestaand anderstalig aanbod, omdat dit een vorm van schaduwtoetsing zou veroorzaken. De Minister van OCW erkent dit risico. Anderzijds is het onwenselijk dat anderstalige opleidingen en trajecten die evident anderstalig zijn onnodig worden belast met toetsing. Om die reden wordt het aantal uitzonderingen op voorhand zo beperkt mogelijk gehouden. Bij enige vorm van twijfel zal de anderstalige opleiding of traject de toets anderstalig onderwijs moeten doorlopen. Er wordt daarom nu afgezien van het categorisch uitzonderingen van opleidingen met een bijzonder kenmerk kleinschalig en intensief onderwijs (BKKI). Mogelijk komen individuele opleidingen binnen deze categorie alsnog in aanmerking voor instemming op grond van de toets anderstalig onderwijs, maar op voorhand de gehele categorie uitzonderen zou te grofmazig zijn.

Tot slot wijst de CDHO erop dat de introductie van het begrip «traject» in dit wetsvoorstel gevolgen voor het stelsel als geheel kan hebben. De regering benadrukt hier nogmaals dat de introductie van het begrip

«traject» enkel een afbakening mogelijk maakt voor de toets anderstalig onderwijs en de fixusmaatregelen. Het beoogt niet de flexibiliteit en diversiteit in vormgeving van opleidingen te beperken. Zie verder ook paragraaf 4.1.

9.2.2. Termijnen

Ten aanzien van de eerder voorgestelde (van de Awb afwijkende) beslistermijn van negen maanden voor de toets bestaand aanbod, verwacht de CDHO dat deze termijn haalbaar is, mits de beoordelingscriteria helder zijn, de te beoordelen dossiers beknopt zijn, de CDHO voldoende tijd heeft om de beoordeling voor te bereiden en de CDHO beschikt over voldoende menskracht om de aanvragen te beoordelen. Omdat het proces van zelfregie momenteel nog wordt uitgewerkt en de toets bestaand aanbod mede van de uitkomsten daarvan afhankelijk is, heeft de Minister van OCW ervoor gekozen de beslistermijn uit te breiden van negen naar twaalf maanden.

9.2.3. Stijging werklast

De CDHO verwacht een structurele stijging van haar werklast op twee punten. Allereerst door de aanvragen voor nieuwe anderstalige trajecten (de CDHO toetst nu alleen hele opleidingen en geen trajecten) en verzoeken voor omzetting van het Nederlands naar anderstaligheid. Hierdoor voorziet de CDHO een verhoging van het aantal fte dat nu op het bureau werkt met ongeveer 4 fte. Het tweede punt gaat over de nieuwe adviesfunctie in de regiovoering en daarmee samenhangende rapportage (deze aspecten zijn geen onderdeel van dit wetsvoorstel). De CDHO geeft aan meer informatie van de Minister OCW nodig te hebben alvorens iets te kunnen zeggen over uitbreiding van het aantal fte met betrekking tot deze rol.

De CDHO verwacht een tijdelijke stijging van haar werklast in verband met de eenmalige toets bestaand aanbod. Op basis van de schatting van de Minister van OCW van het aantal anderstalige opleidingen en trajecten, geeft de CDHO aan tijdelijke uitbreiding (gedurende 2,5 jaar) van ongeveer 3 fte nodig te hebben.

In verband met de extra werkzaamheden verzoekt de CDHO om de benoemingsomvang van de zeven commissieleden uit te breiden van 0,125 naar 0,2 (en de voorzitter van 0,24 naar 0,35). De CDHO vindt het, gezien de expertise van de huidige commissieleden, niet nodig om het aantal commissieleden uit te breiden.

De Minister van OCW deelt de noodzaak tot structurele en tijdelijke uitbreiding van personeel op het bureau van de CDHO en over de benoemingsomvang van de commissieleden en blijft hierover, onder andere aan de hand van de nader te ontwikkelen lagere regelgeving en te ontwikkelen centrale kennisbasis, met de CDHO in gesprek.

9.3. Dienst uitvoering onderwijs (DUO)

Op 13 oktober 2023 heeft de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) een uitvoeringstoets uitgebracht over dit wetsvoorstel. Daar is ook input van de inspectie en Studielink bijgevoegd. Studielink heeft daarbij gebruikgemaakt van input vanuit de hogescholen en universiteiten.

9.3.1. Aanpassingen van systemen van DUO

De conclusie van DUO is dat het wetsvoorstel voor DUO uitvoerbaar is. Er zullen verschillende aanpassingen in het informatiemodel RIO moeten worden doorgevoerd, evenals in de applicatie Loket erkenning onderwijs (LEO). Het gaat dan om de registratie van de toestemming voortvloeiend uit de toets anderstalig onderwijs (en de eventuele intrekking daarvan), en de registratie van de nieuwe mogelijkheden voor numerus fixus bij associate degree- en bacheloropleidingen (fixus op een traject en maximering van het aantal plaatsen voor niet-EER-studenten⁹⁵). Voor deze aanpassingen geldt voor DUO een doorlooptijd van één kalenderjaar. De financiële consequenties hiervan zijn opgenomen in hoofdstuk 7.

9.3.2. Afdeling bezwaar en beroep DUO

DUO heeft geen rol bij de inhoudelijke toets anderstalig onderwijs. De CDHO adviseert hier, waarna de Minister van OCW besluit. DUO heeft wel een rol als het gaat om de afhandeling van eventuele bezwaar- en beroepsprocedures. Het aantal bezwaar- en beroepsprocedures is sterk afhankelijk van de mate waarin instellingen gezamenlijk regievoeren. DUO schat het risico op bezwaren en beroepen hoger in. De regering verwacht dat instellingen in gezamenlijkheid reeds tot een afgewogen aanvraag kan komen voor de toets anderstalig onderwijs op het bestaand aanbod. Die aanvraag wordt dan geclusterd ingediend en in zijn geheel beoordeeld. Als instellingen hier overeenstemming in kunnen bereiken en vanuit zelfregie uitvoering geven aan de in dit wetsvoorstel opgenomen doelmatigheidscriteria, zal de kans op bezwaar- en beroepsprocedures naar het oordeel van de regering beperkt zijn.

Voor de toets anderstalig onderwijs voor nieuwe opleidingen, verwacht de regering geen toename in het aantal bezwaar- en beroepszaken. Het aantal bezwaar- en beroepszaken bij de huidige macrodoelmatigheidstoets voor nieuwe opleidingen is zeer gering. De nieuwe toets anderstalig onderwijs wordt in gezamenlijkheid daarmee uitgevoerd en sluit qua proces en inhoud hierop aan. Het aantal bezwaar- en beroepszaken zal dus naar verwachting ook op dit punt gering zijn. De gevolgen voor DUO zijn op dit punt dus beperkt.

9.4. Inspectie van het onderwijs

De inspectie heeft als bijlage bij de uitvoeringstoets van DUO enkele opmerkingen meegegeven. De inspectie heeft gewezen op de onduidelijkheid van de doelstellingen. Die onduidelijkheid heeft de regering met toevoeging van de doelenboom en verduidelijkingen in hoofdstuk 3 willen wegnemen. De inspectie noemt verder onduidelijkheden in definities, zoals die van «traject» en «anderstalig» tegenover «Nederlandstalig». De toelichting is op deze punten verder verduidelijkt.

Ten aanzien van de handhaving schrijft de inspectie dat geen valse verwachtingen met betrekking tot toezicht en handhaving moeten worden gewekt, bijvoorbeeld bij de rol die de inspectie kan hebben als het gaat om het verplichte taalbeleid van instellingen. Handhaving is geen doel op zich, maar altijd een sluitstuk, zo schrijft de inspectie. Paragraaf 6.4.2 over toezicht en handhaving is in overleg met de inspectie daarom aangepast. De inspectie wijst in dit kader voorts op de consequenties van verzuim om de toets anderstalig onderwijs voor het bestaand aanbod te doorlopen. Voor het toezicht daarop is het noodzakelijk dat duidelijk is gedefinieerd

⁹⁵ De noodfixus wordt vanwege het uitzonderlijke en eenmalige karakter niet geregistreerd, maar moet wel worden gemeld aan de Minister.

wanneer een opleiding als «Nederlandstalig» of «anderstalig» moet worden aangemerkt. De wettekst is op dit punt nader gespecificeerd.

De inspectie vraagt voorts om een verduidelijking van de fixusmaatregelen. Met name de wijze waarop wordt omgegaan met het maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten vraagt om aanvulling. Ook heeft de inspectie vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van de noodfixus. De toelichting is op deze punten aangevuld en verduidelijkt. Daarbij heeft de regering gezocht naar balans tussen het belang van de instelling om de instrumenten goed te kunnen inzetten en het belang van de student.

9.5. Studielink, hogescholen en universiteiten

DUO heeft als bijlage bij zijn uitvoeringstoets de uitvoeringstoets door de Stichting Studielink toegezonden, waarin input van de onderwijsinstellingen en de koepels in het hoger onderwijs is meegenomen. Studielink geeft aan dat hun uitvoeringstoets nog niet volledig is, omdat verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel nog nader moeten worden uitgewerkt in lagere regelgeving. De uitvoerbaarheid is zeer afhankelijk van de inhoud van die regelgeving en het moment waarop die bekend wordt. De regering heeft naar aanleiding hiervan nader gesproken met het onderwijsveld en het wetsvoorstel op verschillende punten aangevuld met een uitleg van hoe die uitwerking in lagere regelgeving eruit zal komen te zien. Ook in bredere zin is er nader overleg geweest tussen instellingen, de koepels voor hogescholen en universiteiten en het Ministerie van OCW om de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel te vergroten. Hieronder wordt ingegaan op de overige punten zoals die door Studielink zijn overgebracht.

9.5.1. Personeel

De instellingen geven in hun uitvoeringstoets aan dat bij verschillende maatregelen de beschikbaarheid van personeel van groot belang is. Dat geldt enerzijds voor de beschikbaarheid van Nederlandstalig personeel met de juiste expertise om les te kunnen geven op het juiste niveau, en anderzijds voor de beschikbaarheid van personeel dat Nederlandse taallessen voor niet-Nederlandstaligen kan verzorgen (NT2-docenten). Dit personeel is, zo blijkt uit de uitvoeringstoets, erg schaars.

Het omzetten van onderwijs van anderstalig naar Nederlandstalig heeft ook consequenties voor het huidige personeel. Dit zou kunnen betekenen dat anderstalig personeel vertrekt, of moet worden ontslagen, omdat ze niet in staat zijn het onderwijs in het Nederlands te verzorgen. Een andere optie is dat dit personeel verplicht wordt om Nederlands te leren. Naar de inschatting van de universiteiten zou het bijscholen van docenten om voldoende beheersing van de Nederlandse taal te bereiken ongeveer vijf jaar nemen. De regering neemt dit mee bij de bepaling van een redelijke termijn voor het omzetten van bestaande anderstalige opleidingen die geen instemming verkrijgen op grond van de toets anderstalig onderwijs bestaand aanbod (artikel 6.3, vijfde lid).

Het als gevolg van dit wetsvoorstel omzetten van Engelstalige opleidingen of trajecten naar Nederlandstalig en het omscholen van niet-Nederlandstalig personeel is daarmee uitvoerbaar, mits voldoende tijd wordt geboden en er voldoende personeel beschikbaar is.

9.5.2. Definitie van traject

Bij de instellingen en Studielink bestaat, blijkt uit de uitvoeringstoets, onduidelijkheid over de definitie van «traject». Ook is gewezen op mogelijke samenloop met andere soorten trajecten in de WHW. Naar aanleiding hiervan zijn verschillende (technische) sessies georganiseerd met vertegenwoordigers van de onderwijsinstellingen, Studielink en DUO. De onduidelijkheden zijn daar weggenomen. Deze memorie van toelichting is op punten van onduidelijkheid aangepast en aangevuld. Zie hiervoor paragraaf 4.1. Ook is besproken hoe de registratie van trajecten in RIO precies ingesteld zou moeten worden. Dit is onderwerp van nadere uitwerking. De regering ziet het belang in van een goede communicatie over afstemming van systemen tussen instellingen en DUO (RIO, LEO, ROD, etc.). Studielink schat de doorlooptijd voor het aanpassen van de systemen op ongeveer vier jaar.

9.5.3. Taalbeleid

Dit wetsvoorstel verplicht instellingen taalbeleid vast te stellen. Volgens de instellingen kan taalbeleid niet losstaan van onderwijskwaliteit. De regering onderschrijft dit. Hoe het taalbeleid wordt uitgewerkt in het onderwijs per opleiding is aan de instellingen zelf. Wel schrijft dit wetsvoorstel voor dat de medezeggenschapsraad instemmingsrecht heeft met betrekking tot het taalbeleid en dienen er bepaalde elementen in het taalbeleid aan de orde te komen (zoals beschreven in paragraaf 4.4). Instellingen vertalen dit taalbeleid in einddoelen van individuele opleidingen, binnen de algemene kwaliteitskaders voor het Nederlandse hoger onderwijs. De instellingen achten een termijn van zes maanden voor het opstellen van taalbeleid als haalbaar en uitvoerbaar.

9.5.4. Toets anderstalig onderwijs

Voor de uitvoerbaarheid van de toets anderstalig onderwijs voor het onderwijsveld is vereist dat ruim van tevoren duidelijk is hoe de toets anderstalig onderwijs wordt uitgewerkt in lagere regelgeving. De regering begrijpt dit en heeft in de toelichting van het wetsvoorstel zo veel mogelijk al uitleg willen geven van hoe deze uitwerking eruit gaat zien. De amvb waarmee de wettelijke criteria nader zullen worden geconcretiseerd, wordt op dit moment – in afstemming met veld en uitvoering – ontworpen. Het streven is om voor de zomer van 2024 deze amvb, inclusief ook procedurele aspecten, ter internetconsultatie aan te bieden. De regering heeft niet een meer gedetailleerde uitwerking van de toets anderstalig onderwijs in de wetstekst willen opnemen, omdat de wetstekst daarmee te rigide en te complex zou worden. Het wetsvoorstel geeft de kaders van de toetsing, die uitgaat van doelmatigheid. De invulling daarvan ziet op specifieke (regionale of economische) omstandigheden en de ruimte in het veld. Nog meer kaders of voorwaarden opnemen in het wetsvoorstel is niet realistisch.

De instellingen geven in de uitvoeringstoets aan dat het doen van geclusterde aanvragen voor de toets van het bestaand anderstalig onderwijsaanbod erg tijdrovend is. De onderhandelingen voor onderwijsinstellingen die verenigd zijn in samenwerkingsverbanden zijn nog extra complex. Daarnaast zijn er, buiten de uitgezonderde *joint programmes* met buitenlandse instellingen, ook andere grensoverschrijdende samenwerkingsvormen. Een termijn van zes maanden voor voorbereiding, afstemming en indienen van deze aanvragen is dan ook onvoldoende. De regering heeft daarom de termijn verruimd van zes naar negen maanden.

De instellingen wijzen ook op het belang van zittende studenten om door te mogen gaan met hun opleiding, ook als een opleiding niet de vereiste toestemming uit de toets anderstalig onderwijs krijgt, of verzuimt een aanvraag hiervoor te doen (artikel 6.4, zesde lid, WHW). De regering heeft dit belang op het netvlies. Artikel 5.21 WHW is daarom van overeenkomstige toepassing verklaard (artikel 6.4, zevende lid, WHW). Dit betekent dat instellingen zorgdragen dat studenten hun opleiding kunnen afronden aan een andere instelling, of, indien dit niet mogelijk is, de tijd geboden wordt de opleiding af te ronden. De opleiding mag dan worden voorgezet voor een termijn van de resterende nominale duur van de opleiding, plus één jaar. Op die manier worden studenten niet de dupe van de nalatigheid van de instellingen, en hebben instellingen er geen voordeel van dat zij zich onttrekken aan de toetsing van het bestaande, anderstalige aanbod.

De opleidingen die wel een aanvraag in de toets anderstalig onderwijs van het bestaand aanbod hebben ingediend, maar aan wie geen toestemming is verleend de opleiding anderstalig voort te zetten, zullen hun opleidingstaal moeten omzetten naar het Nederlands. In de memorie van toelichting is hierbij een redelijke termijn van twee jaren genoemd. De instellingen geven aan dat deze termijn te kort is. De regering benadrukt hier dat de termijn van twee jaren niet wettelijk is vastgelegd en dat hier maatwerk op zijn plaats is. De regering blijft dan ook graag in gesprek met de instellingen om bij een negatief besluit tot een uitvoerbare omzettingstermijn te komen. Desondanks is de regering ook van mening dat vanwege de effectiviteit en doelmatigheid van het in dit wetsvoorstel voorgestelde beleid, het onwenselijk is als opleidingen waarvan niet is komen vast te staan dat het doelmatig is deze anderstalig aan te bieden, nog lange tijd als zodanig worden aangeboden. De regering is zich ervan bewust dat het voeren van een mogelijk tweesporenbeleid, waarbij nieuwe studenten al starten met een naar het Nederlands omgezette opleiding en andere studenten deze nog anderstalig afronden, flinke inspanningen vraagt. Het is daarom van groot belang dat instellingen reeds in een vroeg stadium zelf regie pakken en vooruitlopend op de toets hun eigen aanbod al goed tegen het licht houden.

9.5.5. Taalvaardigheid

In dit wetsvoorstel was in de versie voor consultatie voorgesteld studenten een inspanningsverplichting op te leggen om hun Nederlandse taalvaardigheid te bevorderen. Deze inspanningsverplichting zou voor studenten die een bacheloropleiding volgen vijf studiepunten betreffen en voor studenten die een associate degree- of een masteropleiding volgen twee studiepunten. De instellingen hebben te kennen gegeven zorgen te hebben bij de uitvoerbaarheid van dit onderdeel. Op basis van alle gegeven input heeft een zorgvuldige heroverweging van de regering ertoe geleid om de inspanningsverplichting voor studenten aan te passen naar een uitbreiding van de zorgplicht van instellingen om de Nederlandse taalvaardigheid van alle studenten te bevorderen. Zie voor een uitwerking hiervan hoofdstuk 4.

9.5.6. Fixusmaatregelen

Dit wetsvoorstel maakt enkele nieuwe fixusmaatregelen mogelijk. Dit heeft met name impact op de uitvoering voor associate degree- en bacheloropleidingen. Voor masteropleidingen geldt geen meldplicht. Bovendien gelden voor masteropleidingen minder strikte regels voor het inrichten van de selectie, waardoor er meer diversiteit in procedures bestaat. Dit maakt het inrichten van een eenduidige module voor Studielink lastig. Onderwijsinstellingen mogen deze procedures in de master ook decentraal inrichten. Zij geven daar ook de voorkeur aan, in

lijn met de huidige praktijk. Op dat punt hoeft de Studielinkmodule dus niet te worden aangepast.

Voor associate degree- en bacheloropleidingen vragen de fixusmaatregelen, in tegenstelling tot eerdere veronderstellingen van de regering, wel om grote aanpassingen van de module. De doorlooptijd hiervoor is ongeveer tweeënhalf jaar. Mocht eventueel wel de wens bestaan selectie in de masters ook centraal uit te voeren via Studielink, dan zou op lange termijn het systeem hier gereed voor kunnen worden gemaakt. De doorlooptijd daarvan zou ten minste drie jaar bedragen (na de overige aanpassingen)

Studielink geeft in de uitvoeringstoets aan dat het niet mogelijk is tijdig het onderscheid te bepalen tussen EER- en niet-EER-studenten. Studielink heeft op dit moment een rol bij het regelen van de betaling voor het collegegeld, waarbij op basis van gegevens van DUO bepaald wordt of iemand onder het instellingscollegegeld of wettelijk collegegeld tarief valt. Daarbij wordt hetzelfde onderscheid gemaakt tussen EER- en niet-EER-studenten. Uit gesprekken met de instellingen en Studielink is gebleken dat het euvel vooral zit bij het vroege moment waarin selectie plaatsvindt. De betaling van het collegegeld wordt pas in de zomer geregeld, terwijl de selectieprocedures (in de bachelor) al lopen vanaf 15 januari.

Om te voorkomen dat instellingen te maken krijgen met bezwaarprocedures achteraf, omdat studenten onterecht als niet-EER-student zijn aangemerkt en daarom benadeeld zijn, ligt de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van de juiste informatie voor het bepalen van de selectiegroep op grond van artikel 7.54b WHW bij de student. Het gaat dan met name om studenten die op basis van bepaalde verblijfsvergunningen gelijkgesteld worden met Nederlanders (zie artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000). Voor de overige studenten volstaat immers een nationaliteitscontrole op basis van het paspoort. De instelling stelt een uiterste datum vast waarop alle informatie moet zijn aangeleverd. Een instelling is niet verplicht om informatie die pas daarna wordt toegestuurd nog mee te nemen in de selectieprocedure en de beoordeling van de selectiecriteria. Op diezelfde wijze kan een instelling een uiterste datum vaststellen voor wanneer een student moet aantonen dat deze behoort tot één van de groepen bedoeld in artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000, of dat deze de Surinaamse nationaliteit bezit (de groep die in dit wetsvoorstel wordt aangeduid als «EER-studenten»). Toont een student dit niet, of te laat aan, dan kan de instelling deze student behandelen als ware deze een student van buiten de EER.

De instellingen geven verder aan dat het niet effectief is om de overgebleven opleidingsplaatsen met niet-EER-studenten op te vullen, als het totale aantal plaatsen niet wordt gevuld met de aanmeldingen van EER-studenten en toepassing van artikel 7.54b (zie artikel 7.54b, tweede lid, WHW). De regering deelt de zorgen van de instellingen daarover niet. Als het aantal aanmeldingen van EER-studenten onvoldoende is om de opleiding te vullen, is dit reeds duidelijk bij het sluiten van de termijn voor aanmelding. Voor associate degree- en bacheloropleidingen is dat 15 januari. Voor masteropleidingen kan dit later zijn, maar dit maakt voor de uitwerking ten opzichte van het huidige systeem geen verschil. Voor de master speelt wel de uiterste datum van 15 juni voor het aanvragen van visa bij de IND. Als de hier geschetste situatie zich voordoet, hoeft onder de EER-studenten die voldoen aan de toelatingseisen geen selectie plaats te vinden. Er zijn immers voldoende plaatsen. De overige plaatsen worden verdeeld op dezelfde manier waarop op dit moment de plaatsen worden verdeeld, middels selectie, waarna een ranglijst ontstaat op basis waarvan op volgorde de plaatsingsbewijzen worden uitgereikt. Selecterende

masteropleidingen doen er dus goed aan voor 15 juni hun selectie te laten plaatsvinden.

De onderwijsinstellingen geven aan dat zij voor de datum van 1 maart voor het instellen van een noodfixus nog geen onverwachte en grote groei van aanmeldingen kunnen constateren. De meeste studenten melden zich vlak voor 1 mei aan. De grote groei van aanmeldingen is voor instellingen derhalve inzichtelijk vanaf 1 mei. Om deze reden verwachten instellingen weinig van de noodfixus gebruik te zullen maken.

De regering begrijpt dat tussen 1 maart en 1 mei een situatie die vraagt om een noodfixus zou kunnen ontstaan, maar acht die kans zeer klein. De noodfixus is bedoeld voor evidente noodsituaties. Dit gaat om zeer uitzonderlijke gevallen. In die gevallen zal al veel eerder in het jaar duidelijk zijn dat een opleiding veel meer studenten trekt dan in andere jaren. Daarbij kan bijvoorbeeld gewerkt worden met peilmomenten, waarbij het aantal aanmeldingen per (bijvoorbeeld) 1 februari wordt vergeleken met het aantal aanmeldingen per 1 februari van het jaar daarvoor. Op die manier kan al eerder een inschatting worden gemaakt van het verwachte aantal aanmeldingen en of dit al dan niet past binnen de trend.

Daarnaast vindt de regering het belangrijk dat bij inzet van de noodfixus de balans gezocht wordt tussen enerzijds het belang van instellingen om snel te kunnen schakelen, en anderzijds het belang van de student om niet in een laat stadium nog met een onverwachte selectie te maken te krijgen. De regering is van mening dat de noodfixus in de huidige vorm daar het beste instrument voor is. Er is daarom ook niet gekozen voor een vorm waarbij de datum van 1 maart werd losgelaten, maar instellingen bij de Minister van OCW of een medezeggenschapsorgaan om toestemming moeten vragen. Dit zou te veel vertraging in het proces kunnen opleveren. Bovendien zou een negatief besluit vragen om een bezwaar en eventueel beroepsprocedure, wat nog meer vertraging zou opleveren. De rechtsbescherming van de student zit er nu in dat zij na niet-plaatsing tegen dit besluit in bezwaar en beroep kunnen, waarna de rechter kan toetsen of rechtmatig een noodfixus is ingesteld. Zie voor meer hierover paragraaf 4.5.4.

Omdat de noodfixus slechts in zeer uitzonderlijke gevallen wordt ingezet, is het niet nodig hiervoor de systemen van Studielink aan te passen. Instellingen kunnen zelf overgaan tot selectie en richten hiervoor incidenteel hun eigen processen in.

Voor de uitvoering van het wetsvoorstel is goede afstemming binnen de keten van DUO, Studielink en instellingen nodig. Het Ministerie van OCW kan hierin een faciliterende rol spelen. De totale doorlooptijd van de aanpassingen bij Studielink worden geschat op minimaal vier jaar.

9.6. Autoriteit Persoonsgegevens

Conform artikel 36, vierde lid, AVG is de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) geraadpleegd over het wetsvoorstel. De AP heeft op 25 september 2023 advies uitgebracht. De AP heeft geen opmerkingen over het voorstel.

9.7. Adviescollege toetsing regeldruk

Het wetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). Het ATR adviseert om het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij met haar adviezen rekening wordt gehouden. Het

ATR adviseert allereerst de doelstellingen die verbonden zijn aan het terugdringen van de instroom van internationale studenten en de doelstellingen die verbonden zijn aan het aanbieden van opleidingen in het Nederlands te concretiseren en waar mogelijk te kwantificeren. De regering heeft getracht de doelstellingen van dit wetsvoorstel zo concreet mogelijk te maken. Desondanks wil de regering ook ruimte laten voor maatwerk.

Daarnaast adviseert het ATR om beter te beargumenteren waarom de masteropleidingen buiten de toetsing op doelmatigheid van anderstalig onderwijsaanbod wordt gehouden. De overwegingen waarom de master geen onderdeel uitmaakt van de toets op anderstalig onderwijs zijn daarom in de toelichting aangevuld.

Ook heeft het ATR op het gebied van taalvaardigheid twee adviezen uitgebracht. Het ATR adviseert de inspanningsverplichting voor studenten binnen een anderstalige opleiding voor de bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid te schrappen en om te kijken naar minder belastende alternatieven voor het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid bij studenten in anderstalige opleidingen. Aan dit advies van de ATR is gehoor gegeven door de inspanningsverplichting te schrappen en te vervangen door de minder belastende verruiming van de zorgplicht van instellingen om de Nederlandse taalvaardigheid van alle studenten te verbeteren.

Het ATR adviseert bovendien de toets anderstalig onderwijs te heroverwegen, zolang de doelstellingen en de gevolgen voor het stelsel als geheel niet inzichtelijk zijn. De regering heeft naar aanleiding daarvan de doelstellingen en criteria van de toets anderstalig onderwijs nader uitgewerkt.

Tot slot heeft het ATR twee adviezen uitgebracht met betrekking tot de regeldruk als gevolg van de toets anderstalig onderwijs en voor het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid voor studenten aan anderstalige opleidingen. Het adviseert voor beide maatregelen de regeldruk beter in beeld te brengen. De regeldruk voor de toets anderstalig onderwijs is daarom beter in beeld gebracht in paragraaf 6.3.1. De maatregel rond het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid voor studenten is in zijn geheel gewijzigd. Zie hiervoor ook paragraaf 8.1.4.

9.8. Rechtsbescherming

Vanwege de naar verwachting zeer beperkte gevolgen voor de rechtspraak, is geen advies gevraagd aan de Raad voor de rechtspraak. Ook is besloten dat geen formele advisering van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State zal plaatsvinden. In paragrafen 4.3.8 en 4.5.4 wordt ingegaan op de rechtsbescherming voor instellingen en studenten. Daar wordt toegelicht waarom de regering geen toename in het aantal beroepszaken verwacht als gevolg van dit wetsvoorstel.

9.9. Onderwijsraad

Op verzoek van de regering heeft de Onderwijsraad op 6 februari 2024 advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. De Onderwijsraad adresseert in haar advies verschillende aandachtspunten. In het advies komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- De doelstelling en doel-middelrelatie
- Fixusmaatregelen
- Bekostiging
- Taalbeheersing

- Opleidingstaal
 - Gevolgen
 - Niveau van regelgeven
 - Bestaand aanbod

Tot slot komt de Onderwijsraad ook met een alternatief voor de doelmatigheidstoetsing van het bestaande onderwijsaanbod. Dit alternatief wordt besproken in paragraaf 9.9.6.

9.9.1. Doelstelling en doel-middelrelatie

De Onderwijsraad geeft in zijn advies aan dat het wetsvoorstel feitelijk meerdere vraagstukken adresseert en ook verschillende maatregelen introduceert, maar dat onvoldoende duidelijk is welke maatregel is bedoeld als oplossing voor welk vraagstuk.

De regering onderschrijft dat het wetsvoorstel verschillende doelen heeft. Het in balans brengen van internationalisering is de overkoepelende doelstelling, maar daarbinnen worden voor de onderwijstaal, instroom en taalvaardigheid verschillende subdoelstellingen geformuleerd, met daarbij horende (sturings)instrumenten voor instellingen of de overheid. Om de verschillende subdoelen van dit wetsvoorstel duidelijker van elkaar te onderscheiden, heeft de regering hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel hiertoe aangescherpt en verschillende tekstuele wijzigingen doorgevoerd.

9.9.2. Fixusmaatregelen beheersing studentenstromen

De Onderwijsraad is positief over de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt om met fixusmaatregelen de instroom van internationale studenten te beheersen. Hiermee krijgen hogescholen en universiteiten meer mogelijkheden om de instroom van internationale studenten beter af te stemmen op de beschikbare onderwijscapaciteit en kunnen zij de toegankelijkheid van hoger onderwijs beter borgen.

9.9.3. Bekostiging

De Onderwijsraad is van mening dat de beheersing van internationale studentenstromen nauw samenhangt met de bekostigingssystematiek en wijst in dit verband op de discussie over de prikkel in de bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs die zou aanzetten tot inzet op instroom van internationale studenten. Voorts stelt de raad voor om te verkennen welke vormen van bekostiging kunnen bijdragen aan het beheersbaar maken van de instroom van internationale studenten.

Zoals ook is aangegeven in de Kamerbrief van 19 december 2023⁹⁶ kan niet eenduidig worden geconcludeerd dat prikkels in de bekostiging hebben geleid tot de grote stijging van het aantal internationale studenten. Uit de analyse van de bekostiging van het hoger onderwijs, die de regering via deze brief aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, blijkt dat de bekostiging het hoge aantal internationale studenten heeft geacommodeerd, maar dat de bekostiging waarschijnlijk niet de belangrijkste oorzaak van de toegenomen aantallen internationale studenten is geweest. De regering is er daarom niet van overtuigd dat de bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs een effectief sturingsinstrument is om internationalisering in balans te brengen.

⁹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1096.

Daarnaast wil de regering erop wijzen dat er reeds belangrijke stappen zijn gezet om de bekostiging minder afhankelijk van studentenaantallen te maken. In 2020 zijn de variabele tarieven verlaagd ten gunste van de vaste voet in opvolging van de adviezen van de Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (commissie-Van Rijn). De regering is voornemens in 2025 de vaste voet verder te verhogen door de middelen voor kwaliteitsbekostiging toe te voegen aan de vaste voet. Hiervoor heeft de regering reeds een wetsvoorstel (waarmee de grondslag voor kwaliteitsbekostiging wordt geschrapt uit de WHW) ingediend bij de Tweede Kamer.⁹⁷

De bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs is daarom geen onderdeel van het wetsvoorstel internationalisering in balans. Voor een verkenning van verschillende vormen van bekostiging verwijst de regering naar de eerdergenoemde Kamerbrief van 19 december 2023. Hiermee heeft de regering reeds uitvoering gegeven aan het voorstel van de raad.

9.9.4. Taalbeheersing

De Onderwijsraad oordeelt positief over de aandacht in het wetsvoorstel voor de beheersing van de Nederlandse taal door studenten. Wel merkt hij op dat de beheersing van de Nederlandse taal niet alleen voor studenten, maar ook voor docenten van belang is en dat hogescholen en universiteiten de taak hebben hun medewerkers en studenten hierin te faciliteren. De regering onderschrijft dit. Afspraken over hoe de hogescholen en universiteiten de Nederlandse taalvaardigheid van docenten bevorderen vormen een onderdeel van de zelfregievoorstellen van de instellingen. In overleg met de instellingen beziet de regering daarnaast of de taalvaardigheid van docenten onderdeel wordt van de bestuurlijke afspraken.

9.9.5. Maatregelen omtrent opleidingstaal

De voorgestelde maatregelen op het gebied van de opleidingstaal in het wetsvoorstel stuiten op een aantal bezwaren van de Onderwijsraad die te maken hebben met onderbouwing, proportionaliteit, rechtszekerheid en uitvoerbaarheid.

Gevolgen maatregelen

Zo geeft de Onderwijsraad aan dat de gevolgen van de maatregelen, onder andere voor kleine instellingen, onvoldoende in kaart worden gebracht in het wetsvoorstel. Naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad heeft de regering paragraaf 6.1 over de gevolgen voor instellingen uitgebreid en daarin ook opgenomen hoe maatwerk wordt voorzien in de lagere regelgeving.

Wel merkt de regering op dat het op voorhand moeilijk is om gevolgen van de verschillende maatregelen voor individuele instellingen in kaart te brengen. De effecten van de maatregelen rondom onderwijstaal zijn sterk afhankelijk van de onderlinge afstemming door instellingen in het kader van zelfregie. Daarnaast zijn er andere factoren die invloed hebben op de instroom van (EER-)studenten en daarmee op de (financiële) positie van instellingen, zoals de beschikbaarheid van woonruimte, veranderingen in het beleid van andere EU-lidstaten, of andere internationale factoren. Uit onderzoek van Nuffic blijkt bijvoorbeeld dat het aantal Britse studenten met 42 procent is afgenomen in vergelijking met de periode vóór de Brexit.⁹⁸

⁹⁷ Kamerstukken II 2023/24 36 454, nr. 2.

⁹⁸ Nuffic, «Incoming degree mobility in Dutch higher education 2022–23», mei 2023, p. 22.

Daarnaast merkt de Onderwijsraad op dat generieke voertaalmaatregelen onvoldoende rekening houden met gevolgen voor specifieke groepen studenten, zoals vluchtelingen of studenten die meertalig zijn opgevoed en de voorkeur zouden geven aan een Engelstalige opleiding.

De regering stelt dat de sturing op Nederlands als onderwijstaal geen generieke maatregel betreft, maar dat in de toets anderstalig onderwijs de doelmatigheid van de onderwijstaal wordt gewogen aan de hand van relevante criteria. Dit kan betekenen dat er op termijn op stelselniveau minder anderstalig aanbod beschikbaar is. De regering verwacht echter dat er voor studenten die een anderstalige opleiding willen kiezen nog steeds voldoende aanbod beschikbaar blijft. In vergelijking met andere Europese landen kent Nederland op dit moment een groot aanbod anderstalige opleidingen.⁹⁹

Niveau van regelgeving

De Onderwijsraad stelt dat een beleidsregel niet het juiste niveau van regelgeving is om de afwegingen omtrent de doelmatigheid van de taalkeuze, de criteria van de toets anderstalig onderwijs, uit te werken. De regering koos hiermee voor aansluiting bij de reeds bestaande systematiek voor macrodoelmatigheidstoetsing, waarbij de criteria in een beleidsregel zijn opgenomen. Hoewel de regering in eerste instantie aan haar gekozen route vast wilde houden in het kader van uniformiteit van regelgeving, heeft zij er alsnog voor gekozen deze criteria op te nemen in een amvb. Hiermee komt zij tegemoet aan de bezwaren van de Onderwijsraad die zien op rechtszekerheid.

Toets bestaand aanbod

De Onderwijsraad acht de toets bestaand anderstalig onderwijsaanbod in het wetsvoorstel niet proportioneel, omdat door de uitkomst van de toets de voorwaarden voor de bekostigingsrelatie tussen een opleiding en de overheid zouden kunnen wijzigen. Volgens de raad verhoudt de toets bestaand anderstalig onderwijsaanbod zich daarom niet met principes van rechtszekerheid en de beginselen die samenhangen met de bekostiging van onderwijsinstellingen. Hij verwijst daarbij naar literatuur waarin geschreven wordt over het bijzondere karakter van bekostiging. Een van de – van de Awb afwijkende – karakteristieken van bekostiging is dat de relatie voor onbepaalde tijd is. Een instelling die opgenomen is in de bijlage bij de WHW maakt aanspraak op bekostiging. Die aanspraak is duurzaam en voor onbepaalde tijd. De relatie wordt pas beëindigd wanneer de instelling ophoudt te bestaan, of om andere redenen uit de bijlage verdwijnt.

De duurzame bekostigingsrelatie houdt naar het oordeel van de regering echter niet in dat het doelmatigheidsoordeel voor elke opleiding onherroepelijk is. Bij gelegenheid van de derde nota van wijziging bij de WHW¹⁰⁰, is een instrument ingevoegd waarmee de Minister zowel naar de doelmatigheid van het nieuwe, als het bestaande, onderwijsaanbod kan kijken.¹⁰¹ Met deze nota van wijziging is artikel 6.5 WHW ingevoegd. In artikel 6.5, eerste lid, onderdeel a, is een bevoegdheid opgenomen voor

⁹⁹ A. Sandström en C. Neghina, «English-taught bachelor's programmes: Internationalising European higher education», The European Association for International Education 2017, p. 29.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 1990/91, 21 073, nr. 12.

¹⁰¹ Zie ook R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek* (diss. Leiden), Leiden University Press: 2011, p. 15.

Onze Minister om in te grijpen in het bestaande onderwijsaanbod, wanneer het aanbod van een specifieke opleiding niet meer doelmatig is.

Destijds is overwogen dat het van belang is om ook op het bestaande aanbod te kunnen sturen, omdat de Minister de verantwoordelijkheid heeft voor de doelmatige besteding van de gehele rijksbijdrage.¹⁰² Het uitgangspunt daarbij is dat instellingen zelf regie nemen, maar dat waar nodig de Minister kan bijsturen. Het uitgangspunt van het stelsel is dus al dat – waar nodig – ingegrepen kan worden in de doelmatigheid van het bestaande aanbod. Wanneer de Minister van oordeel is dat een opleiding niet meer doelmatig is, dan kan de Minister bepalen dat voor die opleiding geen bekostiging meer wordt toegekend.

Aan de hand van eenzelfde systematiek worden instellingen in dit wetsvoorstel primair in de gelegenheid gesteld om zelf, in onderlinge afstemming, de regie te nemen ten aanzien van het bestaande anderstalige onderwijsaanbod. Vervolgens kan de Minister via de toets anderstalig onderwijs ingrijpen als daar aanleiding toe bestaat. Dit proces is omkleed met de nodige waarborgen, teneinde de rechtszekerheid te borgen.

De regering onderkent dat in het verleden bij de doelmatigheidsbeoordeling onvoldoende aandacht is geweest voor het aspect anderstaligheid. Destijds lag het aantal anderstalige opleidingen en het aandeel anderstalige studenten een stuk lager. Inmiddels is deze balans zoek, waardoor het noodzakelijk is om het aspect van onderwijstaal ook bij bestaande opleidingen tegen het licht te houden.

De Onderwijsraad onderschrijft de opvatting van de regering dat onderwijstaal in de doelmatigheidsbeoordeling moet worden betrokken. Evenwel deelt de regering niet de opvatting van de Onderwijsraad dat dit slechts aan de orde kan zijn bij het nieuwe aanbod. Zoals hiervoor uiteengezet onderschrijft de regering niet het uitgangspunt dat een eenmaal doelmatig bevonden opleiding altijd doelmatig blijft. Om de balans in het stelsel te herstellen is het noodzakelijk dat ook gekeken wordt naar de doelmatigheid van de anderstaligheid van het bestaande onderwijsaanbod. Het gevolg daarvan kan zijn dat de aanspraak op bekostiging voor de specifieke opleiding wordt verloren (dit hoeft overigens niet het geval te zijn; de instelling kan er ook voor kiezen de opleiding in het Nederlands aan te gaan bieden). De regering vindt het, ook in het licht van de toegang tot het stelsel, zuiver om zowel het nieuwe aanbod als het bestaande aanbod langs dezelfde doelmatigheidslat te leggen.

Ook de Onderwijsraad staat in zijn advies een werkwijze voor waarbij gekeken wordt naar het bestaande aanbod. Hij koppelt dit echter aan accreditatie in plaats doelmatigheid. De regering en Onderwijsraad verschillen in hoofdzaak dus niet van mening of naar het bestaande aanbod moet worden gekeken, maar alleen over wanneer en met welke criteria.

9.9.6. Alternatief Onderwijsraad

De Onderwijsraad onderschrijft in zijn advies dat hogescholen en universiteiten een taak hebben de Nederlandse taal en cultuur te waarborgen. Hij stelt dat er expliciete, inhoudelijke en transparante verantwoording nodig is door de hogeronderwijsinstellingen over wanneer en op basis waarvan zij afwijken van het Nederlands als voertaal.

¹⁰² Zie bijvoorbeeld Louw 2011, p. 173.

De Onderwijsraad stelt hier een alternatief verantwoordingsmechanisme voor waarin – naast interne verantwoording binnen de instelling – externe toetsing door de NVAO plaatsvindt. De Onderwijsraad suggereert hiervoor criteria te gebruiken als de voertaal van het werkveld of het wetenschapsdomein, de aard van de opleiding of de cultureel-maatschappelijke context. De regering waardeert de inbreng van de Onderwijsraad, maar acht dit alternatief niet passend bij de doelen van het wetsvoorstel.

Zoals hierboven reeds benadrukt, beziet de regering de toetsing van de taalkeuze in het licht van de macrodoelmatigheid. Dat betekent dat de beoordeling naar het oordeel van de regering niet past bij de NVAO. In de eerste plaats komt dat voort uit het verschillende perspectief dat bij de kwaliteitsbeoordeling wordt gehanteerd: daar staat niet de maatschappelijke context van de taalkeuze ter discussie, maar de gevolgen van de taalkeuze voor de onderwijskwaliteit van de individuele opleiding. De regering wenst echter een aanpak waarbij een stelselbrede blik wordt gehanteerd en waarbij bredere maatschappelijke belangen worden meegewogen. Zoals ook benadrukt in paragraaf 3.1.1, was de taalkeuze de afgelopen tijd onderdeel van de kwaliteitsbeoordeling, maar constateert de regering dat er bij de visitaties door vakgenoten onvoldoende kritische gesprekken hebben plaatsgevonden.

10. Inwerkingtreding

Voorzien is in een mogelijkheid tot gedifferentieerde inwerkingtreding van de wet bij koninklijk besluit. Gestreefd wordt om de eerste onderdelen van de wet per 1 januari 2025 in werking te laten treden. Hieronder wordt ingegaan op de verwachte inwerkingtredingsdatum van de verschillende maatregelen.

Toets anderstalig onderwijs

De regering beoogt de toets anderstalig onderwijs (voorgestelde artikel 6.3 WHW), te laten gelden voor alle nieuwe anderstalige associate degree- of bacheloropleidingen of anderstalige trajecten binnen de associate degree- of bacheloropleiding, per 1 januari 2025 in werking te laten treden. Dit betekent overigens dat de eerste periode niet getoetst gaat worden of de aanvraag past binnen het taalbeleid, omdat de verplichting tot het hebben van taalbeleid pas per 1 juli 2025 geldt.

Toets bestaand anderstalig onderwijs

Beoogd is om deze maatregel (voorgestelde artikel 6.4 WHW) in werking te laten treden met ingang van 1 januari 2025. Binnen de bepaling wordt een termijn van negen maanden geboden voor instellingen om een voornemen tot voortzetting van een anderstalige associate degree-opleiding, een anderstalige bacheloropleiding of een anderstalig traject binnen een associate degree- of bacheloropleiding voor te leggen aan de Minister van OCW. Deze termijn moet instellingen ook de ruimte bieden om zelf regie te voeren en tot geclusterde aanvragen te komen. Na het besluit over de aanvraag, waarvoor een termijn van twaalf maanden is opgenomen in de wet, wordt aan die opleidingen die niet langer andersstalig mogen worden aangeboden, een redelijke termijn geboden om de opleiding af te bouwen of om te zetten in een Nederlandstalige opleiding.

Taalbeleid

Het opstellen van taalbeleid (voorgestelde artikel 7.2a WHW), wordt verplicht voor alle bekostigde instellingen. Het beleid moet vastgesteld worden zes maanden na inwerkingtreding van de bepaling waarin de

verplichting wordt geïntroduceerd. Beoogd is om het onderdeel per 1 januari 2025 in werking te laten treden, zodat het instellingsbestuur, na instemming van de medezeggenschapsraad, uiterlijk op 1 juli 2025 het taalbeleid moeten hebben vastgesteld. Daarna moet zij het taalbeleid vaststellen gelijktijdig met het instellingsplan (bedoeld in artikel 2.2 WHW).

Fixus op trajecten en differentiatie binnen de fixus

Beoogd wordt om deze maatregelen (voorgestelde artikel 7.54a en 7.54b WHW) per 1 januari 2025 in werking te laten treden, waarmee het effect kan hebben op de inschrijvingen voor het studiejaar 2026–2027. Dit, omdat deze wijzigingen geen veranderingen kunnen aanbrengen in reeds lopende selectieprocedures. De regels die gelden voor de selectie voor inschrijving in het studiejaar 2025–2026 staan namelijk al vast. Ten overvloede wordt opgemerkt dat wanneer de begrotingswet OCW 2024 wordt aangenomen voor 1 september 2024, deze per die datum de mogelijkheid biedt om op het niveau van een traject een fixus in te stellen. Kanttekening hierbij is dat de systemen van DUO en Studielink mogelijk niet op tijd gereed zijn voor volledige registratie. In overleg kan binnen de keten eventueel voor een tijdelijke oplossing worden gekozen om toch van de fixusmaatregelen gebruik te kunnen maken. Daarvoor is wel vereist dat instellingen ook tijdig de selectieprocedures hebben kunnen vormgeven.

Noodfixus

De regering beoogt deze maatregel (voorgestelde artikel 7.54c WHW), per 1 januari 2025 in werking te laten treden, zodat – mocht de onverhoopte situatie zich voordoen van een onverwachte en grote stijging van het aantal aanmeldingen – deze maatregel al ingezet kan worden voor de instroom in het studiejaar 2025–2026.

II. Artikelsgewijze toelichting

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

Onderdeel A (artikel 1.1)

In het wetsvoorstel worden drie nieuwe begrippen voorgesteld, te weten: anderstalige opleiding, anderstalig traject en traject.

Anderstalige opleiding en anderstalig traject

Met dit wetsvoorstel worden regels geïntroduceerd voor anderstalige opleidingen of anderstalige trajecten. Om die reden is voorzien in de introductie van deze begrippen.

Een anderstalige opleiding is een opleiding die voor meer dan een derde van de studielast wordt verzorgd in een andere taal dan het Nederlands. Het betreft hier zowel de associate degree-opleidingen als de bachelor- en masteropleidingen. Een anderstalig traject is een traject dat in een andere taal wordt aangeboden dan de opleiding en dat voor meer dan een derde van de studielast in een andere taal dan het Nederlands wordt aangeboden.

Een uitzondering bestaat voor opleidingen en trajecten in de provincie Fryslân waarvan ten minste twee derde van de studielast wordt verzorgd in het Nederlands, Fries of een combinatie daarvan.

Traject

In de WHW wordt op verschillende plaatsen het begrip «traject» of een variant daarvan gebruikt. Het begrip wordt bijvoorbeeld vermeld in het kader van het kleinschalig en intensief onderwijs (daar wordt het «programma» genoemd). Omdat het begrip nu ook wordt geïntroduceerd in het kader van het instellen van een *numerus fixus* en de toestemmingsvereiste in het kader van het verzorgen van anderstalig onderwijs, is het uit een oogpunt van uniformering wenselijk het begrip op te nemen in de begripsbepalingen. Voor de formulering van de definitie is aangesloten bij artikel 7.13, tweede lid, onderdeel c, WHW. Het gaat om een programma binnen een opleiding met dezelfde studielast. Dus van het begin tot het einde. Daarmee onderscheidt een traject zich ook van bijvoorbeeld een afstudeerrichting waar pas in een later stadium voor wordt gekozen. Ook moet een student bij het afronden van het traject dezelfde kennis, inzichten en vaardigheden hebben verworven als bij de opleiding (in het spraakgebruik ook wel aangeduid als «eindtermen»). Bij de accreditatie wordt erop toegezien dat trajecten voldoende samenhang behouden met de opleiding waar zij onder vallen.

Hierbij verdient het opmerking dat het begrip «traject» zich onderscheidt van een «speciaal traject» als bedoeld in artikel 7.9b. In dat kader wordt verwezen naar paragraaf 4.1 van de algemene toelichting.

De regering acht het wenselijk om op deze plek ook in te gaan op de verhouding tussen de begrippen «opleiding», «traject» en «onderwijseenheid». Een opleiding is een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken (artikel 7.3, tweede lid, WHW). Onderwijseenheden worden in de volksmond ook wel vakken genoemd. Maar onderwijseenheden hebben verschillende verschijningsvormen, dat is ook een van de redenen dat het begrip niet gedefinieerd is in de wet. In de OER van een opleiding is opgenomen uit welke onderwijseenheden een opleiding bestaat. Ook is daar opgenomen wat de studielast is van een onderwijseenheid (artikel 7.13, tweede lid, onderdeel e, WHW). Het zijn daarmee ingeburgerde begrippen in het hbo en wo. Aan het begrip opleiding zijn ook verschillende verplichtingen gekoppeld. Bijvoorbeeld in het kader van macrodoelmatigheid en accreditatie. Het begrip traject ligt materieel dicht bij het begrip opleiding. Het is immers een programma dat van eenzelfde omvang moet zijn en gericht moet zijn op het verwerven van dezelfde inzichten, dezelfde kennis en dezelfde vaardigheden. Het begrip traject wordt echter binnen het opleidingsbegrip geplaatst, omdat daarmee o.a. wordt geborgd dat geen separate accreditatie is vereist. Het begrip traject biedt een afbakening voor sturing. Een instelling kan kiezen om verschillende trajecten aan te bieden (bijvoorbeeld in verschillende talen of op verschillende locaties) en daarop ook de beschikbare capaciteit af te stemmen. Evenwel biedt het – waar het anderstalige trajecten betreft – ook de mogelijkheid voor de overheid om te kunnen sturen, middels een doelmatigheidstoets. Voor het overzicht van het stelsel zou het onwenselijk zijn om de trajecten allemaal als zelfstandige opleiding te registreren. Dan zou een instelling meerdere keren dezelfde opleiding aanbieden. Dat past niet binnen de inrichting van het onderwijslandschap.

Onderdeel B (artikel 1.3, zesde en zevende lid)

De bestaande verplichting van instellingen om zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van onderwijs mede te richten op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten wordt aangepast.

Deze verplichting rust niet langer op de niet-bekostigde instellingen (de rechtspersonen voor hoger onderwijs). Dat sluit aan bij de lijn in dit wetsvoorstel om de taalbepalingen slechts van toepassing te laten zijn op de bekostigde instellingen. Zie daarover paragrafen 3.1 en 4.2 t/m 4.4 in het algemene deel van de toelichting.

Voor de bekostigde instellingen wordt de verplichting uitgebreid naar alle studenten. Ook ten aanzien van niet-Nederlandstalige studenten moeten de bekostigde instellingen zich mede richten op de bevordering van de taalvaardigheid in het Nederlands.

In het zevende lid wordt een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur geïntroduceerd. Met deze algemene maatregel van bestuur kan de regering, indien dit noodzakelijk blijkt, regels stellen over de uitvoering van de verplichting om de taalvaardigheid van studenten in het Nederlands te bevorderen.

Onderdeel C (artikel 2.3, derde lid)

Dit betreft een redactionele verbetering.

Onderdeel D (artikel 6.2)

Op dit moment staat in de eerste volzin van het tweede lid van artikel 6.2 dat Onze Minister zich kan laten adviseren bij de macrodoelmatigheidstoets. De regering vindt het van belang dat Onze Minister zich in alle gevallen laat adviseren in het geval een voornemen wordt voorgelegd. In het tweede lid wordt daarom vastgelegd dat de Minister van OCW zich bij de beoordeling altijd laat adviseren. Bij afwijking van dit advies geldt een verzwaarde motiveringsplicht. Daarnaast wordt een redactionele verbetering aangebracht.

Onderdeel E (artikel 6.3 en 6.4)

Met deze wijziging wordt de toets anderstalig onderwijs geïntroduceerd. De toets beperkt zich tot de associate degree-opleidingen en bacheloropleidingen (en trajecten daarbinnen). Voor het verzorgen van een masteropleiding (of een traject binnen een masteropleiding) in een andere taal dan het Nederlands, is geen instemming van Onze Minister vereist.

Artikel 6.3

Alvorens een associate degree-opleiding of een bacheloropleiding voor meer dan een derde van de totale studielast van een opleiding in een andere taal mag worden verzorgd, is instemming van Onze Minister vereist. Met de toets beoordeelt Onze Minister of het verzorgen van de opleiding of het traject in een andere taal dan het Nederlands doelmatig is.

Eerste en tweede lid

De toets kan op twee momenten aan de orde zijn:

1. Gelijktijdig met het voornemen om een nieuwe opleiding te starten, en
2. Op het moment dat het instellingsbestuur voornemens is de taal van de opleiding te wijzigen of binnen een Nederlandstalige opleiding een anderstalig traject te starten.

Onze Minister toetst of voldaan is aan de in het tweede lid opgenomen voorwaarden.

Bij een nieuwe opleiding wordt op grond van artikel 6.2, eerste lid, getoetst of het verzorgen van de opleiding *an sich* doelmatig is, waarbij – in het geval van een voornemen om deze opleiding in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen – *ook* wordt getoetst of de taalkeuze doelmatig is.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat uit de definitie van anderstalig traject volgt dat trajecten binnen anderstalige opleidingen niet zelfstandig getoetst hoeven te worden. Daarvoor geldt dat de anderstalige opleiding *an sich* aan toetsing is onderworpen.

Derde lid

De regering vindt het van belang dat Onze Minister zich laat adviseren in het geval een aanvraag wordt ingediend. In het derde lid wordt vastgelegd dat de Minister van OCW zich bij de beoordeling altijd laat adviseren. Bij afwijking van dit advies geldt een verzwaarde motiveringsplicht. Artikel 7.17, derde lid, is van overeenkomstige toepassing. Daarin is bepaald dat zienswijzen kunnen worden ingediend door daarvoor in aanmerking komende instellingen. Deze bepaling geldt ook bij de reguliere macrodoelmatigheidsbesluiten.

Vierde lid

In het vierde lid wordt de mogelijkheid geïntroduceerd beperkingen te verbinden aan de instemming. De instemming kan worden beperkt tot het verzorgen van de voltijdse, deeltijdse of duale opleiding. Deze beperking is ook mogelijk bij de reguliere macrodoelmatigheidsbeoordeling op grond van artikel 6.2, derde lid.

Daarnaast wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om de instemming te beperken tot een maximaal aantal in te schrijven studenten in het eerste jaar van de opleiding. De situatie kan zich voordoen dat er binnen het gehele onderwijsaanbod slechts beperkt ruimte is voor, of behoefte is aan, een anderstalige opleiding. In dat geval kan Onze Minister – door het stellen van deze beperking, grip houden op het anderstalig onderwijsaanbod. Het is vervolgens aan het instellingsbestuur om een *numerus fixus* vast te stellen, om te voorkomen dat meer studenten zich inschrijven (op grond van artikel 7.53). In dit geval is de onderwijscapaciteit dan beperkt vanwege de beperkte instemming. De beperking van de instemming heeft ook gevolg voor de maximaal te verstrekken bekostiging aan een opleiding. Dit onderscheidt zich van de arbeidsmarktfixus als bedoeld in artikel 7.56. De doelmatigheid van een anderstalige opleiding kan samenhangen met de behoefte op de arbeidsmarkt, maar dit is niet het enige criterium. Ook ten aanzien van een opleiding waarvoor weliswaar een redelijk arbeidsmarktperspectief bestaat, kan grootschalig anderstalig aanbod ondoelmatig worden bevonden.

Vijfde, zesde en zevende lid

Het vijfde lid bevat een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur waarin de beoordelingscriteria uit het tweede lid nader worden uitgewerkt. Het zesde lid regelt de grondslag voor een ministeriële regeling voor procedurele aspecten.

In het zevende lid wordt geregeld dat de toestemming voor een anderstalige opleiding dient te worden geregistreerd in de Registratie instellingen en opleidingen. Dit is overeenkomstig het negende lid van artikel 6.2.

Achtste lid

Met deze bepaling wordt geregeld dat nieuwe opleidingen die ook op grond van artikel 6.2, eerste lid, het voornemen tot starten van de opleiding moeten voorleggen aan Onze Minister in het kader van de reguliere macrodoelmatigheidsbeoordeling, niet worden beoordeeld op het aspect anderstaligheid als de reguliere doelmatigheidsbeoordeling niet tot instemming van Onze Minister leidt. Toestemming voor het anderstalig verzorgen van een opleiding is een afgeleide van toestemming om de opleiding überhaupt te mogen verzorgen. Als de opleiding niet doelmatig is, bijvoorbeeld omdat er geen arbeidsmarktprospectief is, kan ook geen oordeel over doelmatigheid van de anderstaligheid van die opleiding worden gegeven. De opleiding mag immers niet starten.

Negende lid

Op grond van artikel 7.2, vierde lid, kan Onze Minister besluiten dat de in dat artikel opgenomen voorwaarden niet gelden voor specifieke opleidingen. Met andere woorden, deze opleidingen mogen zondermeer in een andere taal dan het Nederlands worden verzorgd. Om te voorkomen dat het instellingsbestuur voor deze opleidingen wel een aanvraag in moet dienen, worden deze opleidingen uitgezonderd van de taaltoets. Dat neemt niet weg dat een voornemen van het instellingsbestuur om een nieuwe opleiding te starten, op grond van artikel 6.2, wel ter instemming aan Onze Minister moet worden voorgelegd. De vrijstelling ziet slechts op het onderdeel taal.

Artikel 6.4

Op het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt, zijn er al opleidingen en trajecten die voor meer dan een derde van de studielast worden verzorgd in een andere taal dan het Nederlands. Wanneer het instellingsbestuur een associate degree-opleiding, een bacheloropleiding of een traject daarbinnen, in een andere taal dan het Nederlands wil blijven aanbieden, dan is daar toestemming van Onze Minister voor nodig. Op deze manier kan Onze Minister zich een totaalbeeld verschaffen over de doelmatigheid van het anderstalige onderwijsaanbod.

Eerste, tweede en derde lid

Binnen negen maanden na inwerkingtreding van dit artikel moeten instellingsbesturen hun voornemens aan Onze Minister voorleggen om anderstalige associate degree-opleidingen, bacheloropleidingen of trajecten binnen associate degree- of bacheloropleidingen voort te zetten. De regering vindt het van belang dat deze voornemens waar mogelijk gezamenlijk worden ingediend. Daarmee wordt voortgebouwd op de zelfregie vanuit instellingen.

In het tweede lid is de verplichting opgenomen voor instellingen om op overeenstemming gericht overleg te voeren alvorens tot indiening van de voornemens over te gaan. Dat overleg moet plaatsvinden tussen de instellingsbesturen die met elkaar samenhangende opleidingen of trajecten verzorgen, bijvoorbeeld tussen de wo-opleidingen psychologie onderling of het hbo-kunstonderwijs onderling. Het ligt in de rede dat instellingen bij de clustering aansluiten bij de bestaande overlegstructuren. Er zijn verschillende reeds bestaande overlegstructuren rondom curriculumvorming en onderwijsprofilering, zoals sectorplannen, sectorale adviescolleges en domeinenraden. Uit de zelfregieplannen van hogescholen en universiteiten blijkt dat de governance- en beslisstruc-

turen die door hen zijn ingericht voor afstemming over de onderwijstaal, hun basis vinden in deze sectorale overleggen.

Het overleg is gericht op het geclusterd indienen van een aanvraag tot voortzetting van bestaand anderstalig onderwijsaanbod. Binnen het cluster kunnen instellingsbesturen gezamenlijk keuzes maken waardoor de opleidingen of trajecten binnen het cluster gezamenlijk voldoen aan de doelmatigheidscriteria. Instellingen worden gestimuleerd om hierin kritische keuzes te maken die aansluiten op de wettelijke criteria. Met het gebruik van clusteraanvragen wordt bevorderd dat Onze Minister het totaalaanbod binnen een bepaalde sector kan beoordelen, waardoor sprake is van efficiënte en integrale besluitvorming. Wanneer binnen de sector zelf tot een evenwichtig en doelmatig anderstalig bestaand onderwijsaanbod wordt gekomen, vereenvoudigt dit de besluitvorming door Onze Minister.

Indien het overleg niet heeft geleid tot overeenstemming (of indien er geen samenhangend aanbod bestaat), kan een instelling afzonderlijk een voornemen voorleggen bij Onze Minister. Bij de beoordeling zal Onze Minister, voor zover van toepassing, de voornemens in samenhang beoordelen. Daarbij wordt opgemerkt dat de voornemens zullen leiden tot individuele besluiten.

Het ligt in de rede dat instellingsbesturen in het voornemen reflecteren op de uitkomst van het overleg, daarover zullen bij lagere regelgeving nadere procedurele voorschriften worden opgesteld.

Vierde lid

Bij de vaststelling van de beslistermijn is gekozen voor een ruime beslistermijn, omdat Onze Minister de aanvragen in onderling verband moet beoordelen. Wanneer de instellingen gezamenlijk tot een gedragen en afgewogen voorstel komen, kan Onze Minister dit voorstel integraal beoordelen. Mochten er ook individuele aanvragen worden ingediend, dan zal Onze Minister deze ook betrekken bij het integrale oordeel over het totale bestaande anderstalige aanbod in de associate degree en bachelor. Mocht het Onze Minister onverhoopt niet lukken om voor het einde van de twaalf maanden te beslissen, dan kan hij de beslistermijn, overeenkomstig artikel 4:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, verlengen.

Vijfde lid

De uitkomst van de beoordeling kan zijn dat het verzorgen van de anderstalige associate degree-opleiding, de anderstalige bacheloropleiding of een anderstalig traject niet doelmatig is. In dat geval zal Onze Minister in het afwijzende besluit bepalen met ingang van welke datum de opleiding of het traject niet meer als anderstalige opleiding of als anderstalig traject mag worden verzorgd. Voor de zittende studenten geldt daarmee dat zij de opleiding in de andere taal mogen afronden, conform de regels die zijn beschreven in artikel 5.21 WHW. Het is vervolgens aan het instellingsbestuur om te bepalen of zij de opleiding als Nederlandstalige opleiding of als Nederlandstalig traject wenst voort te zetten, waarbij wordt opgemerkt dat in dat geval – conform artikel 7.2 – de opleiding of het traject voor ten hoogste een derde van de studielast van de opleiding in een andere taal dan het Nederlands mag worden verzorgd.

Zesde en zevende lid

Als het instellingsbestuur niet voor de in het eerste lid genoemde datum een voornemen tot voortzetting van een opleiding of het traject in een andere taal van het Nederlands aan Onze Minister voorlegt, dan moet het instellingsbestuur met ingang van de dag volgend op de deadline stoppen met het verzorgen de anderstalige opleiding of het anderstalige traject. Concreet betekent dit dat vanaf dat moment geen nieuwe instroom van studenten meer plaats mag vinden. Het effect zal zich verwezenlijken met ingang van het daaropvolgende studiejaar. Voor de zittende studenten geldt dat zij de opleiding in de andere taal mogen afronden, conform de regels die zijn beschreven in artikel 5.21 WHW. In dit geval geldt hetzelfde als bij het vierde lid, namelijk dat een instellingsbestuur ervoor mag kiezen op de opleiding of het traject in het Nederlands te blijven verzorgen.

Achtste lid

Zie de toelichting bij het voorgestelde artikel 6.3.

Negende lid

Op grond van artikel 7.2, vierde lid, kunnen opleidingen of groepen van opleidingen worden aangewezen waarvoor de in dat artikel opgenomen voorwaarden niet gelden. Met andere woorden, kunnen opleidingen worden aangewezen die zondermeer in een andere taal mogen worden verzorgd. In dat geval behoeft de voortzetting van de anderstalige opleiding geen instemming van Onze Minister.

Onderdeel F (artikel 6.5a)

Net als bij de reguliere doelmatigheidstoetsing geldt dat de instemming van Onze Minister om een anderstalige associate degree-opleiding, een anderstalige bacheloropleiding of een anderstalig traject binnen een associate degree-opleiding of een bacheloropleiding te verzorgen, kan worden ingetrokken indien het verzorgen daarvan niet meer doelmatig is. Een dergelijke intrekkinggrond is het sluitstuk van de doelmatigheidstoetsing op anderstalig onderwijs, waar met terughoudendheid mee omgegaan moet worden.

In verband met deze terughoudendheid zal Onze Minister alvorens tot intrekking over te gaan, eerst overwegen of een beperking van het aantal in te schrijven studenten voldoende is om de balans te herstellen in het licht van de doelmatigheid. Bovendien kan Onze Minister pas overgaan tot intrekking of beperking van het aantal in te schrijven studenten nadat hij bij een adviescommissie advies heeft ingewonnen.

Als een dergelijk besluit door Onze Minister wordt genomen, zal in het besluit, met inachtneming van een redelijke termijn, bepaald worden met ingang van welke datum de anderstalige opleiding of het anderstalige traject moet worden beëindigd. Met deze formulering is aangesloten bij artikel 6.5. Voor de zittende studenten geldt dat zij de opleiding in de andere taal mogen afronden, conform de regels die zijn beschreven in artikel 5.21 WHW.

Ten overvloede betekent dit dat de opleiding of het traject wel in het Nederlands mag worden voortgezet. Het is aan het instellingsbestuur om te bepalen of zij dit wenst, of dat zij de opleiding of het traject in zijn geheel zal beëindigen.

Onderdelen G, H, I en J (artikelen 6.7, 6.7b, 6.7c, en 6.7d)

Deze technische wijzigingen houden verband met de introductie van het begrip «traject».

Onderdelen K en L (artikelen 6.13 en 6.14)

Aan de Registratie instellingen en opleidingen worden twee registraties toegevoegd, namelijk de registratie van het gegeven of Onze Minister instemming heeft verleend om het onderwijs binnen een opleiding of een traject in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen. Daarnaast wordt ook geregistreerd in welke taal de opleiding dan wordt verzorgd. Deze registratie vindt plaats op grond van informatie die de instelling zelf aanlevert. Voorts wordt geregistreerd of een instelling binnen een capaciteitsfixus een maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten heeft vastgesteld.

Onderdeel M (artikel 6.15)

Als Onze Minister besluit om de instemming met het verzorgen van een opleiding in een andere taal dan het Nederlands in te trekken, dan zal ook de registratie moeten worden aangepast. Met deze wijziging ontstaat die mogelijkheid. Voorts wordt het mogelijk gemaakt om de registratie te wijzigen ten aanzien van de ingestelde capaciteitsfixus. Zodra het instellingsbestuur te kennen geeft dat zij niet langer een capaciteitsfixus voert, zal deze registratie ook worden aangepast.

Onderdeel N (artikel 7.1)

Met deze wijziging worden enkele bepalingen niet (meer) van toepassing op de rechtspersonen voor hoger onderwijs. Allereerst worden de rechtspersonen voor hoger onderwijs uitgezonderd van de taaleisen. Daarnaast geldt de nieuwe verplichting om taalbeleid te formuleren niet voor hen. Tot slot wordt een technische aanpassing gedaan in de verwijzing naar artikel 7.30b, vanwege de herordering van dit artikel.

Onderdeel O (artikel 7.2)

Voorgesteld wordt om de bepaling over de onderwijstaal grondig te herzien. Het uitgangspunt dat het onderwijs in het hbo en wo in het Nederlands moet worden verzorgd wordt gehandhaafd, maar ook genuanceerd. Daarnaast worden de gronden om van deze hoofdregel af te wijken herzien en voorzien van een voorafgaande toetsing.

Eerste lid

De bepaling met betrekking tot de onderwijstaal geldt alleen voor de associate degree-opleidingen en bacheloropleidingen en voor trajecten van associate degree-opleidingen en bacheloropleidingen. Een opleiding of een traject moet voor ten minste twee derde van de studielast (uitgedrukt in studiepunten) verzorgd worden in het Nederlands. Voor zover het onderwijs betreft binnen de provincie Fryslân, moet ten minste twee derde van de studielast worden verzorgd in het Nederlands, het Fries of een combinatie daarvan.

Tweede lid

Op grond van artikel 7.3, derde lid, is aan elke onderwijseenheid een tentamen verbonden. Voor de beoordeling of een onderwijseenheid anderstalig is, wordt gekeken naar de taal waarin dit tentamen wordt afgenomen.

Dat betekent dat niet primair naar de instructietaal of de taal van de literatuur wordt gekeken. Dit geeft ruimte voor bijvoorbeeld gastcolleges, die in de oude bepaling een zelfstandige uitzonderingsgrond waren. Wel is het vanuit een onderwijskundig perspectief logisch om de instructietaal en de tentamineringstaal op elkaar te laten aansluiten.

Bij de beoordeling van de tentamentaal wordt gekeken naar het tentamen waarmee de opleiding de betreffende onderwijseenheid is geprogrammeerd. Als er gekozen kan worden tussen een Nederlandstalig en anderstalige invulling, bijvoorbeeld bij een keuze uit twee Nederlandstalige en twee anderstalige keuzevakken, dan wordt de onderwijseenheid aangemerkt als anderstalig. Dit laat onverlet dat studenten een individueel verzoek kunnen indienen om een onderwijseenheid met een anderstalig tentamen af te sluiten (bijvoorbeeld een uitwisseling of een anderstalige scriptie). De bepaling biedt daar expliciet ruimte voor. Zie in dat kader paragraaf 4.3.2 van de algemene toelichting.

Derde lid

Wanneer het instellingsbestuur een opleiding of traject voor meer dan een derde deel in een andere taal dan het Nederlands (of in de provincie Fryslân, in het Nederlands of het Fries) wil verzorgen, dan moet instemming worden verleend door Onze Minister op grond van artikel 6.3 (nieuw anderstalig aanbod) of artikel 6.4 (bestaand anderstalig aanbod).

Vierde lid

In het vierde lid is voorzien in de mogelijkheid voor Onze Minister om te bepalen dat bepaalde opleidingen vrijgesteld zijn van de regels in dit artikel. Deze grondslag wordt geïntroduceerd om de regeldruk te verlagen. Het is namelijk voor een aantal opleidingen evident dat het doelmatig is om deze in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen. Het zou in die gevallen leiden tot onnodige regeldruk wanneer deze opleidingen toch vooraf toestemming moeten vragen. In dit kader kan worden gedacht aan opleidingen met betrekking tot een andere taal, of opleidingen die gezamenlijk met een buitenlandse instelling worden verzorgd in de zin van artikel 7.3c.

Vijfde lid

Het is niet direct de verwachting dat opleidingen die als evident doelmatig zijn aangemerkt, later worden verwijderd uit de ministeriële regeling en deze status verliezen. Voor dit geval is wel geregeld dat artikel 6.4 van overeenkomstige toepassing is.

Onderdeel P (artikel 7.2a)

Met dit voorgestelde artikel wordt de verplichting tot het vaststellen van taalbeleid geïntroduceerd. Iedere bekostigde instelling is gehouden taalbeleid vast te stellen.

Eerste lid

Het beleid wordt gelijktijdig vastgesteld met het instellingsplan, bedoeld in artikel 2.2. Het instellingsplan heeft telkens een geldigheidsduur van zes jaren. Wanneer het instellingsplan opnieuw wordt vastgesteld, wordt ook het taalbeleid opnieuw vastgesteld. Gekozen is om het taalbeleid geen onderdeel te laten uitmaken van het instellingsplan. Het instellingsplan heeft namelijk het karakter van voorgenomen beleid. Bij het taalbeleid is de bedoeling dat niet alleen vooruit wordt gekeken. Het voornemen tot het aanbieden van een anderstalige opleiding of traject dient door het instellingsbestuur getoetst te worden aan het taalbeleid van de instelling en daarbij te passen. Het taalbeleid kent een drietal verplichte onderdelen, die hierna worden toegelicht.

Onderdeel a

Het instellingsbestuur wordt verplicht beleid vast te stellen waarin is uitgewerkt op welke gronden wordt overgegaan tot het verzorgen van een anderstalige opleiding of een anderstalig traject. Op deze manier wordt inzichtelijk binnen welke procedurele en inhoudelijke kaders het instellingsbestuur de keuze maakt om een opleiding of een traject in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen. Per instelling, per opleiding en per situatie kunnen deze procedurele en inhoudelijke kaders verschillen. Daarom wordt niet voorgeschreven welke procedure gevolgd moet worden, maar wel 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 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 bepaalde instellings- of opleidings specifieke randvoorwaarden stelt voor het kunnen overgaan tot het aanbieden van onderwijs in 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 verzorgt, zich inspant om de kwaliteit van het onderwijs aan de opleiding en de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten 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 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 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 Nederlandstalig equivalent aan te bieden van de opleiding die of het deel van de opleiding dat in een andere taal wordt verzorgd.

Onderdeel c

Het instellingsbestuur moet in het taalbeleid aangeven op welke manier de verplichting uit artikel 1.3, zesde lid, wordt ingevuld.

Tweede lid

Indien noodzakelijk kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van het taalbeleid. Dit gebeurt dan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Gedacht kan worden aan een nadere concretisering van de onderwerpen waarop het instellingsbestuur beleid moet vaststellen.

Derde lid

Het taalbeleid dient voor de eerste maal vastgesteld te worden binnen zes maanden na inwerkingtreding van deze bepaling. Daarna dient het taalbeleid vastgesteld te worden gelijktijdig met het instellingsplan. Indien het instellingsplan kort nadat het taalbeleid voor het eerst is vastgesteld, wordt vastgesteld, kan volstaan worden met de herbevestiging van het taalbeleid.

Onderdeel Q (artikel 7.9a)

De laatste volzin van het eerste lid wordt geschrapt, omdat het met dit wetsvoorstel mogelijk wordt om voor een versneld traject een maximaal aantal in te schrijven studenten vast te stellen. Wanneer geen maximum wordt vastgesteld, heeft de student die voldoet aan alle vereisten recht op toegang tot het versneld traject.

Onderdeel R (artikel 7.13)

Voorgesteld wordt om voor alle opleidingen de verplichting te introduceren om in de Onderwijs- en Examenregeling te beschrijven in welke taal het onderwijs wordt verzorgd en in welke taal de tentamens worden afgenomen. Per onderwijseenheid moet worden aangegeven in welke taal deze wordt verzorgd. De verplichting geldt voor alle opleidingsvormen en zowel voor het bekostigd als het niet-bekostigd onderwijs. Met deze verplichting wordt ervoor gezorgd dat studenten goed op de hoogte kunnen zijn van de taal waarin een opleiding wordt verzorgd. Indien sprake is van een of meerdere trajecten binnen een opleiding geldt deze verplichting ook ten aanzien van de trajecten.

Onderdeel 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. Dit met het oog op het met voldoende vrucht kunnen volgen van het onderwijs. Met deze wijziging wordt «Nederlandse taal» gewijzigd in «Nederlandse taal of andere taal». Het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (hierna: CBHO) heeft namelijk bepaald dat het begrip «Nederlandse taal» extensief geïnterpreteerd dient te worden.¹⁰³ Dit begrip moet volgens het CBHO gelezen worden als «de taal waarin het

¹⁰³ CBHO 15 juni 2009, 2009/006.

onderwijs wordt aangeboden». Met deze wijziging wordt de wet in overeenstemming gebracht met de jurisprudentie van het CBHO. Na inwerkingtreding van dit onderdeel, is de praktijk niet meer afhankelijk van de interpretatie door de rechter, maar volgt deze uitleg ook uit de bepaling zelf.

Onderdeel T (artikel 7.30b)

De inhoud van dit artikel wordt deels verplaatst naar het nieuwe artikel 7.54a.

Onderdeel U (artikel 7.34)

Aan de lijst van uitzonderingen op de regel dat een inschreven student al het initieel onderwijs mag volgen, worden de situaties dat een fixus is ingesteld, toegevoegd.

Onderdeel V (artikel 7.52c)

Het huidige artikel 7.52c wordt vervangen door een nieuwe reikwijdtebepaling. De bepalingen in deze paragraaf hebben betrekking op zowel opleidingen als op trajecten daarbinnen.

Hoofdstuk 7, titel 3, paragraaf 4, wordt uitgebreid met enkele bepalingen die (mede) betrekking hebben op masteropleidingen. De artikelen in deze paragraaf worden van toepassing op associate degree-, bachelor- en masteropleidingen tenzij anders aangegeven. De definitie van *propedeutische fase* kan probleemloos vervallen omdat dit begrip al is uitgeschreven in artikel 7.53, eerste lid, en artikel 7.54, tweede lid.

Onderdeel W (artikel 7.53)

Dit onderdeel bevat enkele technische wijzigingen waarmee wordt aangegeven dat artikel 7.53 alleen betrekking heeft op associate degree-opleidingen en bacheloropleidingen.

Onderdeel X (artikelen 7.54a, 7.54b en 7.54c)

7.54a (Capaciteitsfixus in de master)

De *numerus fixus* voor masteropleidingen wordt opgenomen in artikel 7.54a. De bepaling is materieel gelijk aan wat nu is opgenomen in artikel 7.30b, derde, vierde en vijfde lid. Als gevolg van deze verplaatsing wordt het mogelijk om een capaciteitsfixus in te stellen voor een traject binnen een masteropleiding. De verplaatsing heeft geen gevolgen voor de bevoegdheidsverdeling binnen de onderwijsinstelling.

7.54b (Gedifferentieerde beperking inschrijvingen)

Eerste lid

Deze bepaling maakt een gedifferentieerde benadering mogelijk bij de toelating tot opleidingen en trajecten, waarbij vanwege capaciteitsproblemen onderscheid gemaakt wordt tussen personen die vallen onder artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000 dan wel de Surinaamse nationaliteit bezitten (hierna: niet-EER-studenten) enerzijds, en andere personen (hierna: EER-studenten) anderzijds.

Voor toepassing van deze bepaling dient naar verwachting van het instellingsbestuur het aantal aanmeldingen van niet-EER-studenten in aanmerkelijke mate bij te dragen aan het capaciteitstekort. Alleen onder deze omstandigheden kan de onderwijsinstelling de gedifferentieerde fixus toepassen.

Hier zij benadrukt dat een maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten niet tevens een minimum aantal plaatsen betekent. Dat wil zeggen dat eerst wordt gekeken naar de rangorde van de kandidaten die is ontstaan na het volgen van de reguliere selectieprocedure, bijvoorbeeld selectie op grond van (minimaal twee) kwalitatieve selectiecriteria. Als na het verdelen van plaatsingsbewijzen op basis van die rangorde minder niet-EER-studenten zijn geplaatst dan het vastgestelde maximum, betekent dit expliciet niet dat zij alsnog moeten worden toegelaten. De verkregen rangorde is leidend, zolang het aantal geplaatste personen uit de groep niet-EER-studenten het vastgestelde maximum niet overschrijdt.

Tweede lid

Met het tweede lid wordt uitgedrukt dat de uiteindelijke toepassing van de gedifferentieerde fixus afhankelijk is van de daadwerkelijke schaarste van opleidingsplaatsen. De instelling laat niet minder studenten toe dan het vooraf vastgestelde maximum. Dat betekent het volgende:

- 1) Als het instellingsbestuur in totaal minder aanmeldingen ontvangt dan het in totaal vastgestelde maximum aantal beschikbare opleidingsplaatsen, worden alle aspirant-studenten toegelaten.
- 2) Als het instellingsbestuur minder aanmeldingen ontvangt van EER-studenten dan het aantal gereserveerde plaatsen voor deze groep, worden de overgebleven plaatsen toegekend aan niet-EER-studenten. Er worden dan meer niet-EER-studenten toegelaten dan het maximum dat op grond van artikel 7.54b was vastgesteld.

Derde en vierde lid

In aansluiting op de meldplicht uit artikel 7.53, zesde lid, worden instellingen verplicht voor associate degree-opleidingen en bacheloropleidingen met een numerus fixus te melden dat zij gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot gedifferentieerde toelating. Ook wordt een grondslag opgenomen voor nadere regels in een ministeriële regeling.

7.54c (Noodfixus)

Dit artikel betreft de situatie dat het instellingsbestuur op een laat moment geconfronteerd wordt met een onverwachte en grote stijging van het aantal aanmeldingen voor een opleiding of traject. Het instellen van een capaciteitsfixus op grond van artikel 7.53, 7.54a of 7.54b is altijd gebaseerd op verwachte aanmeldingen. In zeldzame gevallen kan het echter voorkomen dat deze verwachting plotseling aanzienlijk wordt overschreden.

Het eerste lid beschrijft de situatie dat er nog geen capaciteitsfixus was ingesteld, maar dit op een later moment wel nodig blijkt te zijn vanwege een ernstig risico voor de kwaliteit van het onderwijs als alle kandidaten zouden worden toegelaten. In dat geval kan het instellingsbestuur, op basis van het tweede lid, ook een gedifferentieerde fixus vaststellen.

Het derde lid beschrijft de situatie waarin het instellingsbestuur op grond van artikel 7.53 of 7.54a wel een capaciteitsfixus heeft ingesteld, maar daarbij geen niet-EER-fixus heeft vastgesteld. Als er sprake is van een onverwachte en grote toename van aanmeldingen van niet-EER-

studenten, kan er een ernstig risico ontstaan van verdringing van studenten uit de EER. Als daarvan sprake is, kan het instellingsbestuur alsnog een limiet stellen aan het aantal inschrijvingen van niet-EER-studenten.

Dit artikel is bedoeld voor uitzonderingssituaties. Het vierde lid sluit daarom uit dat de noodfixus twee jaar op rij voor dezelfde opleiding wordt vastgesteld. Voor het opvolgende studiejaar spreekt het voor zich dat het instellingsbestuur gebruik maakt van de reguliere mogelijkheid om een maximaal aantal inschrijvingen vast te stellen (artikel 7.53, 7.54a en 7.54b).

Vanwege het uitzonderingskarakter van de bevoegdheid geregeld in artikel 7.54c moet de toepassing hiervan altijd worden gemeld aan Onze Minister. Bij de toepassing van artikel 7.54c is het belangrijk dat aspirant studenten voldoende tijd krijgen om zich nog aan te melden voor de opleiding. Het is niet toegestaan dat de aanmeldingstermijn per direct eindigt, terwijl tot dat moment het beeld bestond dat voor deze opleiding onbeperkte inschrijving mogelijk was. Daarom wordt bij wet vastgesteld dat het instellingsbestuur tot 1 april aanmeldingen moet blijven ontvangen.

Selectie vindt plaats tussen 1 april en 15 april, zodat aspirant-studenten nog voldoende ruimte hebben zich aan te melden voor een andere opleiding voor de sluiting van de aanmelding op 1 mei. De instelling maakt de selectieprocedure bekend op grond waarvan toelating zal plaatsvinden bij inzet van de noodfixus.

Onderdeel Y (artikel 7.56)

Voor associate degree-opleidingen en bacheloropleidingen wordt het mogelijk om, binnen een arbeidsmarktfixus, de inschrijving van niet-EER-studenten te beperken.

Onderdelen Z, CC, DD, EE, FF, HH, en II (artikelen 9.18, 9.38, 10.3c, 10.16b, 10.20, 11.11 en 11.13)

Deze onderdelen regelen het instemmingsrecht ten aanzien van de taal waarin een opleiding wordt verzorgd, zoals neergelegd in de Onderwijs- en Examenregeling van de betreffende opleiding. Het uitgangspunt is dat de decentrale medezeggenschap instemmingsrecht heeft, omdat het een onderwerp is dat gaat over een specifieke opleiding. Bij de redactie van deze bepalingen is uitgegaan van de tekst zoals deze luidt na inwerking-treding van het wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs (Kamerstukken II 2022/23, 36136).

Onderdelen AA en FF, onderdeel 2 (artikelen 9.33 en 10.20)

Met de voorgestelde wijziging krijgen de centrale medezeggenschapsraden instemming op het te voeren taalbeleid door de instelling. Hiermee wordt aangesloten bij het instemmingsrecht dat zij reeds hebben ten aanzien van het instellingsplan.

Onderdelen BB, CC en GG (artikelen 9.33a, 9.38 en 10.20a)

Met deze wijzigingen wordt de verwijzing naar artikel 7.30b, waar het de selectieprocedure voor masteropleidingen betreft, aangepast. Dit in verband met de verplaatsing van de selectieprocedure voor masteropleidingen naar artikel 7.54a. Op die manier heeft de verplaatsing verder geen juridische gevolgen.

Onderdeel JJ (artikel 18.95)

Dit artikel vervalt in verband met de intrekking van het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid.

Onderdeel KK (artikel 19.1b)

Dit artikel bevat een evaluatiebepaling voor de Wet internationalisering in balans, zoals nader toegelicht in hoofdstuk 8 van de algemene toelichting.

Artikel II. Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht

Met deze wijziging van de bijlage bij de Awb wordt aangesloten bij de systematiek dat tegen intrekkingbesluiten in de WHW slechts in een instantie kan worden geprocedeerd, te weten bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Gelet op de gevolgen voor zowel instellingen als studenten is het van belang om op korte termijn een eendoordeel in een kwestie te hebben. Dit uitgangspunt geldt ook voor de bij deze wet geïntroduceerde besluiten, te weten: het besluit om geen instemming te verlenen om een bestaande anderstalige opleiding of een anderstalig traject in die andere taal dan het Nederlands voort te zetten (artikel 6.4, derde lid, WHW) en de intrekking van de toestemming om een opleiding of een traject in een andere taal dan het Nederlands te mogen verzorgen (artikel 6.5a, eerste lid, WHW).

Artikelen III en IV

Deze wijzigingen vervallen in verband met de intrekking van het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf