

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. 4**

### **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 april 2024 en het nader rapport d.d. 8 mei 2024, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 maart 2024 nr. 2024000614, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 april 2024, nr. W05.24.00042/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

*Bij Kabinetsmissive van 7 maart 2024, no. 2024000614, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van 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), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel bevat maatregelen die erop gericht zijn de instroom van internationale studenten in het hoger onderwijs beter te kunnen beheersen (meer gerichte numerus fixus, niet-EER-fixus, noodfixus) en de doelmatigheid van het onderwijsaanbod van anderstalig hoger onderwijs*

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

te vergroten (invoering doelmatigheidstoets anderstalig onderwijs). Daarnaast is een doelstelling de positie van het Nederlands als taal in het hoger onderwijs te behouden en te versterken (versterking taalbeleid en uitbreiding zorgplicht). Ten slotte voorziet het voorstel in een wijziging van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, met als doel een grondslag te bieden voor een zogenoemde omkeerregeling in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo).

De Afdeling advisering van de Raad van State deelt de opvatting van de regering dat de sterke en blijvende instroom van internationale studenten in sommige delen en sectoren van het hoger onderwijs vraagt om een strategische herbezinning en een visie gericht op een duurzame balans. Daarbij moet enerzijds het belang van internationalisering voor de arbeidsmarkt, de kenniseconomie en het onderwijs worden erkend. Anderzijds moet recht worden gedaan aan de houdbaarheid en duurzaamheid van het stelsel in termen van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Het is van belang om hieraan invulling en uitwerking te geven vanuit een toekomstgerichte visie op de internationalisering van het hoger onderwijs, binnen de context van lange termijn ontwikkelingen in maatschappij en arbeidsmarkt.

Tegen de achtergrond van het streven naar een duurzame balans heeft de Afdeling begrip voor de invoering van een doelmatigheidstoets voor anderstalige associate degree<sup>2</sup> en bacheloropleidingen of -trajecten vanuit het perspectief van het onderwijsstelsel als geheel. Daarbij adviseert zij expliciet in de wet vast te leggen dat instellingen gezamenlijke aanvragen kunnen doen met betrekking tot meerdere, met elkaar samenhangende opleidingen (clusteraanvragen) en instellingen te verplichten daartoe op overeenstemming gericht overleg te voeren.

Verder adviseert de Afdeling om in het kader van de rechtszekerheid en proportionaliteit het ultimum-remedium-karakter van de doelmatigheidstoetsing van bestaand anderstalig opleidingsaanbod alsnog in de wettekst tot uitdrukking te brengen. Daarnaast moet duidelijk worden gemaakt of bij de weging van de doelmatigheidscriteria ook de beschikbaarheid van personeel een plaats krijgt. Indien dit het geval is dient hiertoe ook een wettelijke grondslag te worden opgenomen.

De Afdeling adviseert de doelmatigheidstoets voor anderstalig onderwijs vooralsnog niet voor het hoger beroepsonderwijs (hbo) te laten gelden, dan wel deze sector aan een verlicht toetsingsregime te onderwerpen. De internationalisering in het hbo is immers beperkt en heeft een ander karakter dan in het wetenschappelijk onderwijs (wo). Ook heeft het hbo al jaren een stabiele instroom van internationale studenten.

De Afdeling begrijpt dat masteropleidingen niet aan de doelmatigheidstoets worden onderworpen, gelet op de sterke verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek. Ook zijn deze veelal anderstalige opleidingen van betekenis voor het behouden en aantrekken van internationaal (wetenschappelijk) onderzoekstalant.

De Afdeling is positief over de voorstellen op grond waarvan de instellingen een maximum kunnen stellen aan het aantal tot een opleiding of traject toe te laten studenten (fixusmaatregelen), die stroken met haar eerdere advisering op dit onderdeel in het kader van het wetsvoorstel taal

---

<sup>2</sup> Een associate degree (AD)-opleiding is een 2-jarige hbo-opleiding die veelal in samenwerking met mbo en werkveld wordt ontwikkeld. Het eindniveau van de associate degree ligt tussen mbo-4 en hbo-bachelor, NLQF-niveau 5.

en toegankelijkheid.<sup>3</sup> Wat betreft de voorgestelde taalmaatregelen adviseert de Afdeling om de zorgplicht voor taalvaardigheid nader uit te werken in bestuurlijke afspraken, met duidelijke uitgangspunten die leiden tot meetbare resultaten.

Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de verhouding tot het Unierecht. Zij adviseert om de rechtvaardiging van de voorgestelde taalmaatregelen niet in het licht van het vrij verkeer, maar voor zover relevant in het licht van het unieburgerschap te plaatsen. Ook adviseert zij om in de toelichting nader in te gaan op het onderscheid tussen EER- en niet-EER-studenten in het kader van de numerus fixusmaatregelen.

Daarnaast wijst de Afdeling op het belang van overgangsfinitanciering. Ook adviseert zij om de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State te consulteren over de gevolgen voor de rechtspraak. De Afdeling vraagt verder om een duiding van de verhouding van dit wetsvoorstel tot een amendement op de begrotingswet OCW betreffende het eerder kunnen invoeren van een numerus fixusmaatregel. Ten slotte wordt geadviseerd de omkeerregeling in het mbo uit dit wetsvoorstel te halen.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

### 1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel vormt de uitwerking van maatregelen die al eerder zijn aangekondigd in een brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer, «Beheersing van internationale studentenstromen in het hoger onderwijs», van 21 april 2023.<sup>4</sup> Doel van het voorstel is het realiseren van een duurzame balans in de internationalisering van het hoger onderwijs in het licht van de maatschappelijke kosten en baten ervan. Volgens de regering kunnen de instellingen goede redenen hebben om bepaalde opleidingen in het Engels te verzorgen. Maar de individuele keuzes van de instellingen kunnen leiden tot problematische gevolgen op stelselniveau, zodat een bredere belangafweging noodzakelijk is. Daarbij is ook een doelstelling van het wetsvoorstel om de positie van het Nederlands als taal in het hoger onderwijs te behouden en te versterken.

Het voorstel regelt:

1. de invoering van de mogelijkheid om een fixusmaatregel toe te passen op enkel een traject<sup>5</sup> binnen een opleiding, en de ruimte te bieden om binnen een capaciteitsfixus een maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten<sup>6</sup> vast te stellen.<sup>7</sup> Ook geeft het voorstel instellingen de bevoegdheid om bij een onverwachte en grote groei

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 282, nr. 4; Kamerstukken I 2019/20, 35 282, E.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2022/23, 22 452, nr. 85.

<sup>5</sup> Het in te voegen artikel 1.1 onder gg van de WHW definieert een traject als «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 de memorie van toelichting, paragraaf 4.1 «Traject». Voorgesteld artikel 7.52c van de WHW maakt mogelijk dat numerus fixi worden ingesteld op een traject.

<sup>6</sup> Studenten van buiten de Europese Economische Ruimte (EER). Tot de EER behoren alle lidstaten van de EU plus Liechtenstein, Noorwegen en IJsland. In dit wetsvoorstel worden niet-EER-studenten gedefinieerd als studenten die niet behoren tot een van de groepen van personen bedoeld in artikel 2.2 van de Wet studiefinitanciering 2000, noch de Surinaamse nationaliteit bezitten. Opnemning van studenten met de Surinaamse nationaliteit hangt samen met de historische banden tussen Suriname en Nederland en de gemeenschappelijke – Nederlandse – taal, zie memorie van toelichting, paragraaf 3.3 «Fixusmaatregelen».

<sup>7</sup> Voorgestelde artikelen 7.52c, 7.54a en 7.54b van de WHW.

van het aantal aanmeldingen eenmalig een noodfixus in te stellen.<sup>8</sup> Instellingen krijgen hiermee meer mogelijkheden om gericht te sturen op de instroom van internationale studenten en dus op de samenstelling van de studentenpopulatie.

2. de toetsing door de Minister van OCW van de (macro)doelmatigheid, zowel van nieuw als van bestaand anderstalig aanbod.<sup>9</sup> De Minister laat zich bij het al dan niet verlenen van instemming adviseren door de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO). Uit de toelichting blijkt dat het de sterke voorkeur heeft dat de instellingen met elkaar de anderstalige opleidingen en trajecten inventariseren. Die worden vervolgens aan de hand van een aantal wettelijke criteria<sup>10</sup> worden beoordeeld in hoeverre het bestaande anderstalige aanbod doelmatig is (zelfregie). Daarna neemt de Minister op de gezamenlijke clusteraanvragen van de instellingen een besluit tot al dan niet instemmen met (voortzetting van) de opleidingen en trajecten.<sup>11</sup> De Minister wordt daarnaast bevoegd om de verleende instemming voor anderstalig onderwijs in te trekken of hier voorwaarden aan te verbinden.<sup>12</sup>
3. de modernisering van het taalbeleid van instellingen voor hoger onderwijs. Ten aanzien van de onderwijstaal komt er in zoverre meer ruimte om anderstalig onderwijs te verzorgen, dat het uitgangspunt dat opleidingen in beginsel in het Nederlands worden verzorgd wordt beperkt tot associate degree- en bacheloropleidingen en -trajecten.<sup>13</sup> Dit uitgangspunt zal niet meer voor masteropleidingen gelden. De verplichting tot bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid van Nederlandse studenten wordt geconcretiseerd en uitgebreid tot alle – ook anderstalige – studenten, mede om de blijfkans<sup>14</sup> van internationale afgestudeerden te vergroten.<sup>15</sup>

Daarnaast voorziet het voorstel in een wijziging van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Het doel hiervan is een grondslag te bieden voor een zogenoemde omkeerregeling in het mbo.<sup>16</sup> Hierdoor wordt het voor internationale studenten mogelijk om een lager niveau voor Nederlands te compenseren met een hoger niveau in een andere taal.

## 2. Aanleiding en achtergrond

Vanaf de start van het Bologna-proces (1999) en de Europese Hoger Onderwijsruimte hebben opeenvolgende kabinetten ingezet op een stimulering van de studentmobiliteit en uitwisseling tussen hoger onderwijsstelsels.<sup>17</sup> Aan de keuze om internationalisering te stimuleren

<sup>8</sup> Voorgesteld artikel 7.54c van de WHW.

<sup>9</sup> Voorgestelde artikelen 6.3 en 6.4 van de WHW.

<sup>10</sup> Die nader zullen worden uitgewerkt in een amvb.

<sup>11</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.6 «Regie door de instellingen op bestaand anderstalig aanbod», paragraaf 4.7.1. «Zelfregie in relatie tot toets anderstalig onderwijs en numerus fixus».

<sup>12</sup> Zoals het maximeren van het aantal studieplaatsen (voorgesteld artikel 6.5a van de WHW).

<sup>13</sup> Een AD- of bacheloropleiding wordt als Nederlandstalig beschouwd indien ten minste twee derde van de studielast van de opleiding, gerekend in studiepunten, in het Nederlands wordt verzorgd, aldus voorgesteld artikel 7.2 van de WHW.

<sup>14</sup> In het Engels ook wel aangeduid met de term «stayrate», ofwel het percentage buitenlandse afgestudeerden dat in Nederland blijft om hier te wonen en werken. Zie bijvoorbeeld <https://www.nuffic.nl/nieuws/onderzoek-hoger-onderwijs-belangrijke-aanvoerroute-voor-kenniswerkers>.

<sup>15</sup> Voorgesteld artikel 1.3, zesde lid, van de WHW.

<sup>16</sup> Voorgesteld artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

<sup>17</sup> Zie o.a. Kamerstukken II 2013/14, 22 452, nr. 41; Kamerstukken II 2015/16, 22 452, nr. 48; Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 59.

*liggen verschillende redenen ten grondslag. Internationalisering draagt eraan bij dat Nederland, als land met een kenniseconomie, internationaal talent kan aantrekken en aan zich kan binden en de economische infrastructuur kan versterken door een gunstig klimaat voor innovatie en ondernemerschap te scheppen. In relatie tot de arbeidsmarkt is internationalisering van belang vanwege de grensoverschrijdende concurrentie om schaars talent, met name voor tekortsectoren als techniek en ICT.*

*Daarbij kan internationalisering ook een deel van het antwoord vormen op de problemen van ontgroening en vergrijzing en de daarmee samenhangende vermindering van het Nederlandse arbeidsaanbod. Internationalisering is verder van belang om de kwaliteit van het hoger onderwijs te waarborgen en aansluiting te houden bij de top van de internationale wetenschap. Dat is ook in het belang van de Nederlandse studenten. Ten slotte leidt de instroom van buitenlandse studenten tot extra inkomsten voor het hoger onderwijs en tot verhoging van het bruto nationaal product.<sup>18</sup>*

*Inmiddels heeft de internationalisering in het hoger onderwijs een hoge vlucht genomen.<sup>19</sup> Sinds 2015 is het totale aantal studenten van circa 700.000 naar bijna 820.000 gegroeid (2023). Deze groei is vooral toe te schrijven aan de grote stijging van het aantal internationale studenten in het wetenschappelijk onderwijs (wo).<sup>20</sup> Was in 2012 nog 14 procent van de nieuwe wo-bachelorstudenten afkomstig uit het buitenland, inmiddels is bijna 40 procent van de eerstejaars internationaal. In het hbo is de stijging in dezelfde periode een stuk kleiner (van 8 procent naar 12 procent).*

*De internationalisering heeft er onder meer toe geleid dat in 2021 29 procent van de wo-bachelors en 78 procent van de wo-masters alleen in het Engels was te volgen en dat op dit moment een op de vier studenten in de wo-master uit het buitenland komt. Deze cijfers liggen ver boven het Europees gemiddelde. In het hbo wordt nog vooral Nederlandstalig onderwijs verzorgd. Op dit moment is het aandeel Engelstalige hbo-bacheloropleidingen 10 procent en het aandeel Engelstalige hbo-masteropleidingen 25 procent.<sup>21</sup>*

*De toenemende internationalisering van het hoger onderwijs kent niet alleen voordelen, maar heeft ook nadelen en risico's uit een oogpunt van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. De instroom van buitenlandse studenten kan bij populaire opleidingen de onderwijskwaliteit onder druk zetten, vanwege gebrek aan capaciteit en hoge werkdruk voor docenten. Volgens de toelichting zijn bij diverse instellingen inmiddels de grenzen bereikt, vooral op diverse locaties in het wo, bij verschillende instellingen en opleidingen. Daarnaast zijn er zorgen over de beheersing van de Nederlandse taal.*

---

<sup>18</sup> Zie ook Onderwijsraad, Advies Internationalisering in het hoger onderwijs, 20 april 2018; IBO Internationalisering van het (hoger) onderwijs, juli 2019; CPB, Notitie Economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo, september 2019.

<sup>19</sup> Rathenau Instituut, Factsheet 29 januari 2024, Internationalisering in perspectief: aantallen studenten, studiekeuzes en arbeidsmarkt. Vgl. Tijmen Weber, Global campuses. De invloed op internationale studentenmobiliteit in kaart gebracht, 2024 (<https://www.globalcampuses.nl/>).

<sup>20</sup> CBS, «Hoger onderwijs; ingeschrevenen, onderwijssoort, opleidingsfase en -vorm», 10 maart 2023; CBS, «Internationale student volgt vaker wetenschappelijk onderwijs», 8 september 2023.

<sup>21</sup> Inspectie van het Onderwijs, De Staat van het Onderwijs 2022, p. 187.

*Voorts zou de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten in het gedrang kunnen komen bij bepaalde anderstalige opleidingen, en is het gebrek aan studentenhuisvesting in sommige steden problematisch (de meeste internationale studenten zijn in enkele steden geconcentreerd).<sup>22</sup> Ten slotte staat de financiering van het hoger onderwijs onder druk. De instroom van EER-studenten is elk jaar groter dan geraamd, terwijl de totale beschikbare middelen voor het hoger onderwijs vooraf in de Rijksbegroting worden opgenomen. Als gevolg daarvan daalt de bekostiging per student, terwijl de uitgaven toenemen. Volgens de toelichting is er inmiddels een gebrek aan financiële mogelijkheden om de groei van het aantal internationale studenten nog langer te faciliteren.<sup>23</sup>*

*Tegen deze achtergrond introduceert het wetsvoorstel maatregelen die erop gericht zijn de instroom van internationale studenten in het hoger onderwijs te beheersen,<sup>24</sup> de doelmatigheid van het internationale onderwijsaanbod in het hoger onderwijs te vergroten<sup>25</sup> en het Nederlands als taal in het hoger onderwijs te behouden en te versterken<sup>26</sup>.*

*Een deel van de maatregelen is reeds voorgesteld in het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid.<sup>27</sup> In de toelichting wordt de intrekking van dit wetsvoorstel aangekondigd.<sup>28</sup> De reden hiervoor is dat het voorliggende voorstel van een Wet internationalisering in balans instellingen enerzijds meer ruimte geeft om de internationale studentenstroom te beheersen. Anderzijds verwacht het van de instellingen grotere inspanningen op het terrein van het taalbeleid. Een wezenlijk verschil is daarbij dat het criterium dat anderstalig onderwijs van meerwaarde moet zijn voor de student niet meer leidend is. In plaats daarvan wordt het gebruik van een andere taal dan het Nederlands gekoppeld aan doelmatigheidsargumenten. Daarmee stapt de regering over van het accentueren van de meerwaarde voor de student naar het redeneren vanuit de meerwaarde voor de samenleving, aldus de toelichting.<sup>29</sup>*

### *3. Toekomstgerichte visie op internationalisering van het hoger onderwijs*

*De Afdeling deelt de opvatting van de regering dat de sterke en blijvende instroom van internationale studenten in sommige delen en sectoren van het hoger onderwijs tegen grenzen aanloopt. Daardoor is het meer van belang geworden om een nieuwe uitgangssituatie te scheppen. Een positie waarbij de waardevolle aspecten van internationalisering behouden blijven, en tevens recht wordt gedaan aan de houdbaarheid van het stelsel in termen van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Internationalisering versterkt de internationale reputatie van het hoger onderwijs en helpt bij het wereldwijd aantrekken van talent. Dat is ook van belang voor de Nederlandse kenniseconomie en de samenleving als geheel.*

---

<sup>22</sup> Amsterdam, Maastricht, Groningen en Rotterdam, zie Nuffic, Factsheet internationale studenten, mei 2023.

<sup>23</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 «Aanleiding».

<sup>24</sup> Meer gerichte fixus op opleidingen of trajecten, noodfixus.

<sup>25</sup> Invoering doelmatigheidstoets anderstalig onderwijs.

<sup>26</sup> Invoering taalbeleid en uitbreiding zorgplicht.

<sup>27</sup> Zoals de fixusmaatregelen en de zorgplicht tot bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid van alle studenten (Kamerstukken I 2019/20, 35 282, A).

<sup>28</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3 «Wet taal en toegankelijkheid».

<sup>29</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3 «Wet taal en toegankelijkheid».



*Tot 2040 zal sprake zijn van een sterke krimp in de beroepsbevolking als gevolg van vergrijzing, en zal het aantal Nederlandse studenten dalen.<sup>30</sup> Er zijn al sectoren waarin de landelijke tekorten op de arbeidsmarkt uitzonderlijk groot zijn.<sup>31</sup> Dat is overigens niet een louter Nederlandse ontwikkeling. In verschillende Europese landen wordt er daarom meer dan voorheen naar gestreefd het aantal kennismigranten en internationale studenten te vergroten.<sup>32</sup>*

*Omdat de spankracht van het onderwijsstelsel niet onbeperkt is, is het van belang de opleidingscapaciteit vooral daar in te zetten waar de meerwaarde het grootst is. Daarmee draagt het tegelijkertijd bij aan een stimulerend studie- en onderzoekklimaat. In 2013 wees de SER er al op dat veel buitenlandse studenten een studie volgen waarbij op dit moment geen krapte bestaat op de arbeidsmarkt en de baankansen over het algemeen niet groot zijn.<sup>33</sup> Daarin verschillen zij overigens niet van Nederlandse studenten. Het is in dit licht dan ook begrijpelijk dat de regering het volledige aanbod aan bestaande anderstalige opleidingen kritisch tegen het licht wil houden. Op die manier kan de opleidingscapaciteit gerichter worden ingezet, en kan zij daarnaast ook nieuwe andersstalige opleidingen op basis van doelmatigheid gaan beoordelen.*

*Ook de mogelijkheid tot het instellen van numeri fixi kan bijdragen aan een doelmatiger opleidingsaanbod. De Afdeling onderschrijft de voorstellen inzake de fixus-maatregelen, die stroken met haar eerdere advisering op dit onderdeel.<sup>34</sup> Zij wijst er op dat er vanuit de hoger onderwijsinstellingen een dringende en spoedeisende vraag is om dit instrumentarium.*

*Het voorstel heeft in hoofdzaak betrekking op het stelsel van hoger onderwijs en probeert daarbij een duurzame balans te bereiken. Er zijn scenario's gepubliceerd ten behoeve van de toekomstvisie op het hoger onderwijs en de bekostigingssystematiek. Een volgend kabinet zal daar keuzes over maken.<sup>35</sup>*

*De Afdeling merkt op dat dergelijke keuzes in samenhang, moeten worden gezien, mede gelet op de mogelijk ingrijpende gevolgen voor hoger onderwijsinstellingen, ook op de lange termijn. Daarbij is het aangewezen om te anticiperen op prognoses én scenario's, gericht op de toekomstige behoeften van maatschappij en arbeidsmarkt, gebaseerd op een economische structuurvisie voor Nederland.<sup>36</sup> Hieraan zou aandacht kunnen worden besteed in de aankomende Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek.*

<sup>30</sup> Zie Gematigde groei – Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, Den Haag, januari 2024; Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Den Haag/Bilthoven, 2010.

<sup>31</sup> Zoals de zorg, onderwijs en techniek (waaronder ICT).

<sup>32</sup> Zie bijvoorbeeld de Fachkräfteeinwanderungsgesetz in Duitsland, voor meer informatie zie <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/arbeit-und-soziales/fachkraefteeinwanderungsgesetz-2182168>. Ook vermeldt de memorie van toelichting, paragraaf 2.2 «Europese context» dat Denemarken begin 2023 binnen gerichte sectoren weer meer Engelstalige opleidingen mogelijk maakt om zo de groeiende arbeidsmarkttekorten op te kunnen lossen.

<sup>33</sup> Sociaal-Economische Raad (SER), «Make it in the Netherlands!», april 2013.

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 282, nr. 4; Kamerstukken I 2019/20, 35 282, E.

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1072; T. Eimers (red), Vandaag is het 2040-Toekomstverkenning voor middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap, KBA Nijmegen, ResearchNed, Andersson Elffers Felix, CHEPS, Kohnstamm Instituut 2023. Zie over bekostiging ook Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1096; memorie van toelichting, paragraaf 2.1 «Aanleiding».

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr. 4; Kamerstukken II 2022/23, 36 200, nr. 6.

*Vervolgens zouden die keuzes bij de uitwerking en uitvoering van dit wetsvoorstel kunnen worden betrokken, onder andere bij de uitwerking van de criteria voor de doelmatigheidstoetsing. Tevens is van belang dat de regionale arbeidsmarkt en ontwikkelingen als krimp en groei worden meegenomen.<sup>37</sup> Samen met andere departementen (zoals SZW en EZK) moet in verband met deze vraagstukken samenhangend beleid voor de lange termijn worden geformuleerd en uitgevoerd.<sup>38</sup> Daartoe is afstemming met decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, onderwijskoepels, vakbonden en het bedrijfsleven aangewezen.<sup>39</sup>*

*De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op deze samenhang. Zij adviseert hierop terug te komen bij de uitwerking en uitvoering van het wetsvoorstel, alsook bij de uitwerking van een toekomstgerichte visie op de internationalisering van het hoger onderwijs in het licht van een economische structuurvisie voor Nederland.*

De regering deelt de opvatting van de Afdeling dat het internationaliseringsbeleid in het hbo en wo in samenhang moet worden bekeken met andere maatschappelijke problemen, zowel binnen het onderwijs als daarbuiten. Binnen de criteria in de toets anderstalig onderwijs is expliciet ruimte voor anderstalig onderwijs vanwege behoeften op de (regionale) arbeidsmarkt. De regering heeft ook oog voor de gevolgen van een weigering van instemming om een anderstalige opleiding voort te zetten. Deze gevolgen worden expliciet betrokken bij de bepaling van de termijn die wordt geboden voor afbouw van trajecten of opleidingen of het omzetten van de onderwijstaal van deze opleidingen.

De internetconsultatie van dit wetsvoorstel heeft reacties opgeleverd uit verschillende wetenschappelijke, maatschappelijke en economische gezichtspunten. Naar aanleiding daarvan heeft nadere afstemming plaatsgevonden met het onderwijsveld, studentenorganisaties en vertegenwoordigers van (jonge) onderzoekers, maar ook met maatschappelijke organisaties zoals Economic Boards, werkgeversorganisaties en Euregio's. Ook is over de inhoudelijke samenhang met andere beleidstrajecten actief afgestemd met andere departementen, waaronder SZW en EZK. Daarnaast is recentelijk samenhang aangebracht tussen de maatregelen uit dit wetsvoorstel en de investeringen van de regering in het kader van het versterken van het ondernemingsklimaat rond de microchip-sector.<sup>40</sup> Het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 sluit aan bij de doelstellingen van dit wetsvoorstel, en nodigt uit tot verdere samenwerking op het gebied van migratiebeleid.<sup>41</sup> De regering wil de samenwerking voortzetten in de uitwerking van lagere regelgeving en bij het aanpakken van de bredere maatschappelijke problemen rondom de arbeidsmarkttekorten en krimp en groei. Paragraaf 2.2 van de toelichting is op dit punt aangevuld.

---

<sup>37</sup> Zie het rapport «Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's», RLI, ROB en RVS, maart 2023. Zie bijvoorbeeld ook het «Onderwijsmanifest Limburg» van vo-, mbo-, hbo- en wo-instellingen van 22 maart 2024 en de «Oproep voor het versterken van het Limburgs onderwijslandschap ten behoeve van de brede welvaart, leefbaarheid en economische dynamiek in de regio» van overheden, vakbonden en bedrijfsleven van 22 maart 2024.

<sup>38</sup> Zie het advies over de Miljoenennota 2024, zie Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr. 4.

<sup>39</sup> Zie voor een dergelijke samenwerking bijvoorbeeld het langlopende onderzoek Project Onderwijs-Arbeidsmarkt uitgevoerd door het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, zie <https://roa.nl/projects/project-onderwijs-arbeidsmarkt-poa>. Voor eerdere adviezen van de Afdeling met betrekking tot departementale afstemming op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt, zie onder andere Kamerstukken II 2022/23, 36 341, nr. 4; Kamerstukken II 2019/2020, 35 300, nr. 3.

<sup>40</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 33 009, nr. 141.

<sup>41</sup> Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen (2024), *Gematigde groei*.



De Minister van OCW zal internationalisering in balans als onderwerp toevoegen aan de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). De SEA wordt opgesteld aan de hand van een uitgewerkte beleidstheorie en richt zich op de informatiebehoefte vanuit de verschillende beleidsdoelen. Daarbij wordt jaarlijks gereflecteerd op wat nodig is aan onderzoeken, rapportages en evaluaties om tot het gestelde doel te komen. Dit komt elke zeven jaar samen in een periodieke rapportage. Daaruit blijkt of aanvullende maatregelen nodig zijn. De SEA wordt daarmee ingezet om invulling te geven aan een gedeelte van de monitoring, rapportage en advisering die in het wetsvoorstel omschreven is.

#### 4. Doelmatigheidstoets anderstalige AD- en bacheloropleidingen

##### a. Zelfregie en samenwerking

*Het wetsvoorstel verplicht instellingen om de continuering van de bestaande anderstalige AD- en bacheloropleidingen ter instemming aan de Minister van OCW voor te leggen.<sup>42</sup> Daarbij zal de Minister onder meer beoordelen of de betreffende opleiding past binnen het taalbeleid van de instelling en of deze doelmatig is gelet op het totale opleidingsaanbod, de arbeidsmarkt, de regionale omstandigheden en de internationale uniciteit dan wel positionering.*

*Uit de toelichting blijkt dat de instellingen geacht worden er naar te streven in sectorale overleggen tot afstemming te komen en gezamenlijk toe te werken naar een doelmatig anderstalig aanbod.<sup>43</sup> In een ministeriële regeling<sup>44</sup> zal de instellingen de gelegenheid worden geboden om gezamenlijk clusteraanvragen in te dienen.<sup>45</sup> De huidige macrodoelmatigheidsregeling biedt instellingen hiertoe reeds de mogelijkheid bij de aanvraag voor het starten van nieuwe opleidingen.<sup>46</sup>*

*De Afdeling heeft begrip voor de keuze voor deze sturingsfilosofie. Eerder zijn via bestuursakkoorden en sectorplannen al met succes stelselherzieningen tot stand gebracht in het hoger onderwijsstelsel. Ook zijn er met het oog op doelmatigheid herverdelingsoperaties uitgevoerd.<sup>47</sup> Verder is vaker geadviseerd om te komen tot meer regievoering en een strategie gericht op spreiding en concentratie van het opleidingsaanbod.<sup>48</sup> In het Bestuursakkoord 2022 zijn reeds afspraken gemaakt over het beheersen van internationale studentenstromen en het behoud van Nederlands als academische taal.<sup>49</sup> En recent hebben de koepelorganisaties Vereniging Hogescholen (VH) en Universiteiten van Nederland (UNL) op verzoek van de Minister, daartoe opgeroepen door de Tweede Kamer, elk een eerste plan opgeleverd met maatregelen om invulling te geven aan deze*

<sup>42</sup> Voorgesteld artikel 6.4 van de WHW.

<sup>43</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.7.1. «Zelfregie in relatie tot toets anderstalig onderwijs en numerus fixus».

<sup>44</sup> Op grond van artikel 6.4, zevende lid juncto artikel 6.3, zesde lid, van de WHW.

<sup>45</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.3 «Toetsing anderstaligheid door Minister van OCW».

<sup>46</sup> Regeling macrodoelmatig opleidingsaanbod hoger onderwijs 2023.

<sup>47</sup> Stelselrapportage hoger onderwijs 2016–2023, ResearchNed, CHEPS en KBA Nijmegen, oktober 2023, p. 68–72.

<sup>48</sup> Commissie-Veerman, Differentiëren in drievoud. Advies van de Commissie Toekomstbestendigheid Hoger Onderwijs Stelsel, 2010, bijlage bij Kamerstukken II, 31 288, nr. 95; Werkgroep Profileren en Bekostiging, Naar een meer geprofileerd hoger onderwijs en onderzoek. Een procesaanpak voor profilering en profielgebonden bekostiging, 2011, bijlage bij Kamerstukken II 31 288, nr. 194; AWTI, 2019, Het stelsel op scherp gezet. Naar toekomstbestendig hoger onderwijs en onderzoek, te raadplegen via: <https://www.awti.nl/documenten/adviezen/2019/06/12/advies-het-stelsel-op-scherp-gezet>.

<sup>49</sup> Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap, p. 18–19.

*zelfregie.<sup>50</sup> Dit sluit aan bij de gekozen sturingsfilosofie die uit een combinatie van zelfregie, bestuurlijke afspraken en wettelijke maatregelen bestaat.*

*De tekst van het wetsvoorstel<sup>51</sup> gaat niettemin uit van de situatie dat individuele instellingen afzonderlijk en per opleiding een aparte aanvraag indienen. Dat is begrijpelijk, gelet op de autonomie van de instellingen en de mogelijkheid dat instellingen geen overeenstemming weten te bereiken. Bij de gekozen sturingsfilosofie is het nadrukkelijk de intentie dat instellingen gezamenlijk tot een strategie komen met het oog op spreiding en concentratie van opleidingen.*

*Gelet daarop adviseert de Afdeling om deze – blijkens de toelichting sterk geprefereerde – strategie in de wettekst tot uitdrukking te laten komen. Daartoe zou in de wet zelf de preferentie voor de (regionale of sectorale) clusteraanvragen voor de continuering van bestaande anderstalige opleidingen kunnen worden opgenomen. Om in dit verband een zo goed mogelijke samenwerking en legitimatie naar de geledingen binnen de instellingen te bevorderen, zou een verplichting tot het voeren van op overeenstemming gericht overleg in de wet kunnen worden opgenomen.<sup>52</sup>*

*De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in deze zin aan te passen.*

De regering begrijpt de opmerkingen van de Afdeling met betrekking tot de discrepantie tussen het in de wettekst opgenomen uitgangspunt van individuele toetsing en de sterke wens van de regering dat instellingen komen tot clusteraanvragen als sluitstuk van de zelfregie. De regering heeft daarom de vorm van de clusteraanvraag opgenomen in het in het wetsvoorstel voorgestelde artikel 6.4, tweede lid, WHW, zodat deze ook daar expliciet tot uitdrukking komt. Daarbij is tevens de verplichting opgenomen voor instellingsbesturen om op overeenstemming gericht overleg te voeren alvorens tot indiening van de voornemens over te gaan. De regering vindt het van belang dat aanvragen waar mogelijk door instellingen gezamenlijk worden ingediend. Daarmee wordt voortgebouwd op de zelfregie vanuit instellingen. Het overleg moet plaatsvinden tussen de instellingsbesturen die met elkaar samenhangende opleidingen of trajecten verzorgen, bijvoorbeeld tussen de wo-opleidingen psychologie onderling of tussen de opleidingen in het hbo-kunstonderwijs onderling. De regering laat de precieze aard van de clustering aan het onderwijsveld. Er zijn verschillende reeds bestaande overlegstructuren rondom curriculumvorming en onderwijsprofilering die daarvoor het startpunt kunnen vormen, zoals 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.

Het overleg is gericht op het geclusterd indienen van aanvragen tot voortzetting van bestaand anderstalig onderwijsaanbod. Binnen het

<sup>50</sup> Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89 en de bijlagen: Brief Vereniging Hogescholen aan de Minister van OCW van 13 maart 2024; Brief van de Universiteiten van Nederland aan de Minister van OCW van 19 maart 2024; Kamerstukken II 2023/24, 36 410-VIII, nr. 74.

<sup>51</sup> Voorgesteld artikel 6.4, eerste lid, van de WHW.

<sup>52</sup> Dat is een in de onderwijswetgeving gebruikelijke terminologie, zie artikel 18a, negende lid (ondersteuningsplan samenwerkingsverbanden passend onderwijs), 102, vijfde lid (huisvesting scholen) en 161, eerste lid, (onderwijsachterstandenbeleid) van de Wpo; en artikel 2.47, tiende lid (ondersteuningsplan samenwerkingsverbanden passend onderwijs), 3.42, eerste lid (overleg onderwijsachterstandenbeleid), 4.19, vijfde lid (regionaal plan onderwijsvoorzieningen) en 6.12, vijfde lid (huisvesting scholen) van de Wvo 2020.

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 de Minister van OCW het totaalaanbod binnen een bepaalde sector kan beoordelen, waardoor sprake is van efficiënte en integrale besluitvorming. Indien het overleg niet leidt tot overeenstemming (of indien er geen samenhangend aanbod bestaat), kan een instelling afzonderlijk een aanvraag indienen. Het ligt in de rede dat instellingsbesturen in de aanvragen reflecteren op de uitkomst van het overleg, daarover zullen bij lagere regelgeving nadere procedurele voorschriften worden opgesteld.

Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.3.6 van de toelichting en de artikelsgewijze toelichting van het voorgestelde artikel 6.4, tweede lid.

#### *b. Rechtszekerheid en proportionaliteit*

*De Afdeling merkt op dat de doelmatigheidstoetsing van bestaand anderstalig opleidingsaanbod een potentieel ingrijpend instrument is. In dit verband is het zaak om de belangen van hoger onderwijsinstellingen, onderwijspersoneel en studenten zo goed mogelijk te waarborgen.*

*De Afdeling constateert dat de regering in de toelichting tegemoet is gekomen aan de zorgen over de rechtszekerheid van instellingen over de uitwerking van de toets anderstalig onderwijs.<sup>53</sup> Daartoe is een uitgebreide uitleg gegeven over de inhoud van de doelmatigheidstoetsing. Bovendien is er alsnog voor gekozen om de criteria uit te werken in een algemene maatregel van bestuur.<sup>54</sup>*

*Verder blijkt uit de toelichting dat de Minister slechts in laatste instantie zijn doorzettingmacht wil gebruiken om te interveniëren in bestaand anderstalig onderwijsaanbod.<sup>55</sup> De Afdeling merkt op dat dit ultimum remedium-karakter van belang is voor de proportionaliteit van de maatregelen, maar dat dit nog niet in de wettekst tot uitdrukking komt.*

*De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het ultimum-remedium-karakter van de doelmatigheidstoetsing van bestaand anderstalig opleidingsaanbod en het op basis daarvan ingrijpen in het aanbod alsnog in de wettekst tot uitdrukking te brengen.*

De regering deelt de opvatting van de Afdeling dat de toets anderstalig onderwijs voor het bestaande onderwijsaanbod potentieel grote gevolgen heeft. Dit is de reden dat de regering instellingen vraagt om zelf het voortouw hierin te nemen. De eerdergenoemde zelfregieplannen van de koepelorganisaties voor het hbo en wo zijn daar het startpunt van. De instellingen gaan vervolgens samen in overleg om, met inachtneming van de doelmatigheidscriteria van de wet en de uitwerking daarvan in de algemene maatregel van bestuur, tot kritische keuzes te komen en zoveel mogelijk gezamenlijk clusteraanvragen in te dienen. De instellingen worden ook bij de uitwerking in de algemene maatregel van bestuur in een vroeg stadium betrokken, om tot wederzijdse gedachtevorming te komen en aandachtspunten zoveel als mogelijk mee te nemen, voordat dit besluit door de regering wordt vastgesteld. Daarbij vindt ook interdeparte-

<sup>53</sup> Zie ook de Onderwijsraad, Wetsadvies Internationalisering in balans, 6 februari 2024.

<sup>54</sup> Artikel 6.4, zevende lid jo. 6.3, vijfde lid, van de WHW.

<sup>55</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1 «Inleiding», paragraaf 3.4.2 «Brede aanpak regie», paragraaf 4.7.3 «Escalatieladder».

mentaal overleg plaats, en wordt input van maatschappelijke organisaties meegenomen.

De toets anderstalig onderwijs en de advisering door de CDHO vormen het sluitstuk. Als instellingen onvoldoende tot kritische keuzes zijn gekomen, op basis van de doelmatigheidscriteria, kan de Minister, op advies van de CDHO, de instemming voor het anderstalig verzorgen van het onderwijs weigeren. Daarmee is niet de toets zelf het ultimatum remedium, maar de weigering en intrekking wel. De regering heeft paragraaf 4.6.3 van de toelichting aangepast om deze nuance beter voor het voetlicht te brengen.

### *c. Doelmatigheidscriteria*

*Het tweede lid van de voorgestelde artikelen 6.3 en 6.4 WHW bevat de criteria voor de toets anderstalig onderwijs. Op grond van deze bepalingen stemt de Minister van OCW in met het verzorgen van een anderstalige opleiding of anderstalig traject indien aan deze criteria is voldaan. Deze criteria worden in samenhang gezien en onderling afgewogen in de oordeelsvorming over de doelmatigheid. De exacte wijze van toetsing aan de criteria zal zoals gezegd nader worden geconcretiseerd in een algemene maatregel van bestuur.<sup>56</sup>*

*Volgens de toelichting speelt bij elk van deze criteria mee in welke mate er personeel beschikbaar is dat (op een niveau, vereist voor kwalitatief goed onderwijs) in het Nederlands kan doceren.<sup>57</sup> Dit vooronderstelt dat de instelling bij het beroep op regionale omstandigheden, arbeidsmarkt of internationale uniciteit dan wel positionering onder omstandigheden kan motiveren dat de inzet van anderstalig personeel bij gebreke van geschikt Nederlandstalig personeel voor de opleiding of het traject noodzakelijk is om goed onderwijs te verzorgen. In de voorgestelde wettekst is de al dan niet beschikbaarheid van zulk personeel echter geen zelfstandig criterium.*

*De Afdeling merkt op dat het terecht is dat bij de weging van de doelmatigheidscriteria ook de beschikbaarheid van personeel een plaats krijgt. Zij vraagt zich echter af of de wet daarvoor een voldoende grondslag biedt. Bepaald wordt immers dat de Minister zijn instemming verleent indien het anderstalig verzorgen van de opleiding of het traject doelmatig is, gelet op de wettelijke criteria. Die opsomming lijkt geen ruimte te bieden voor een beoordeling of weging die mede gestoeld is op andere gronden.*

*De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan, dan wel in de wettekst te verduidelijken dat bij de weging van de wettelijke criteria de al dan niet beschikbaarheid van voldoende Nederlandstalig personeel betrokken kan worden.*

De regering heeft er niet voor gekozen naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling de beschikbaarheid van Nederlandstalig personeel als aspect van doelmatigheid in de wettekst op te nemen. Het gegeven dat een instelling anderstalig personeel in dienst heeft, is geen zelfstandige grond om het anderstalig verzorgen van een opleiding als doelmatig te beschouwen, noch een factor die meeweegt bij de beoordeling van de doelmatigheid. In paragraaf 4.3.3 van de memorie van toelichting zijn de passages vervallen waarmee de indruk werd gewekt dat een opleiding op grond van de internationale achtergrond van het personeelsbestand, of

<sup>56</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.3 «Toetsing anderstaligheid door Minister van OCW» en paragraaf 9.4.4 «Toets anderstalig onderwijs».

<sup>57</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.3 «Toetsing anderstaligheid door Minister van OCW» en paragraaf 9.1.3 «Opleidingstaal».

met het oog op beperkte mogelijkheden tot het aantrekken van gekwalificeerd Nederlandstalig personeel, de doelmatigheid van het anderstalig verzorgen van een opleiding of traject – mede – kan onderbouwen. Er kan weliswaar een verband bestaan tussen het aandeel anderstalig personeel en de doelmatigheidscriteria uit de toets anderstalig onderwijs, maar dit maakt het geen zelfstandig criterium. Een opleiding die internationaal gepositioneerd is, zal naar verwachting ook veel anderstalig personeel hebben. Hetzelfde geldt voor opleidingen die opleiden tot een beroepsgroep met grote arbeidstekorten, waarbij het moeilijk kan zijn om voldoende geschoold Nederlandstalig personeel aan te trekken. Het aandeel anderstalig personeel is daarom eerder een gevolg van de doelmatigheid van de anderstaligheid, dan dat het een indicator daarvan is.

De regering erkent tegelijkertijd dat het personeelsbestand een belangrijke rol speelt binnen de interne organisatie van een instelling. Het personeelsbestand van een opleiding of traject is deels een reflectie van keuzes uit het verleden. Zo is het aannemelijk dat een opleiding die al geruime tijd anderstalig wordt verzorgd, in deze periode ook anderstalig personeel heeft aangetrokken. Dit beïnvloedt de termijn waarbinnen een opleiding of traject redelijkerwijs zou kunnen omschakelen naar het Nederlands. Daarom is de samenstelling van het personeelsbestand een factor bij het vaststellen van een redelijke termijn om een anderstalige opleiding of een anderstalig traject om- of af te bouwen, indien een afwijzend besluit wordt genomen. Bij een groot anderstalig personeelsbestand wordt gestreefd om voldoende tijd te bieden om het anderstalige personeel Nederlandstalig te scholen of Nederlandstalig personeel te werven. Daarnaast is de redelijke termijn bedoeld om instellingen voldoende in de gelegenheid te stellen om een strategische inzet van het anderstalige personeel te verwezenlijken binnen het anderstalig blijvende onderwijsaanbod en de ruimte die de wet biedt om binnen het Nederlandstalige onderwijs een derde deel van het curriculum anderstalig te verzorgen. Om dit te verduidelijken is paragraaf 4.3.7 van de toelichting aangescherpt.

#### *d. Onderscheid bachelor/master*

*De doelmatigheidstoetsing van bestaand anderstalig onderwijsaanbod heeft geen betrekking op masteropleidingen. Volgens de toelichting hebben masteropleidingen doorgaans een meer specialistisch karakter en kennen zij een sterkere verwevenheid met (al dan niet toegepast) onderzoek.<sup>58</sup> Veel van deze opleidingen kunnen naar het oordeel van de regering een beroep doen op anderstaligheid als een doelmatige keuze.*

*De Afdeling neemt aan dat dit onder meer is gelegen in het internationale karakter van het met het onderwijs verweven onderzoek, de dominantie van de Engelse taal in beschikbaar onderwijsmateriaal en onderwijsmethoden en de noodzaak anderstalig personeel in te zetten. De regering is dan ook van oordeel dat de masteropleidingen vrijheid moeten hebben om de opleidingstaal te kunnen bepalen. De Afdeling heeft begrip voor dit uitgangspunt, gelet op de sterke verwevenheid tussen (internationaal georiënteerd) onderwijs en onderzoek en de noodzaak van het behouden en versterken van de aantrekkelijkheid van Nederlandse hoger onderwijsinstellingen voor internationaal wetenschappelijk talent.*

*De inspectie heeft erop gewezen dat het loslaten van de taalregels voor de master tot gevolg kan hebben dat masteropleidingen minder toegankelijk zouden kunnen worden voor Nederlandse studenten die niet zo*

---

<sup>58</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.1 «Algemene uitgangspunten».

*taalvaardig zijn in (vooral) het Engels.<sup>59</sup> De regering acht het effect hiervan in de master minder groot, omdat deze studenten al langer in het hoger onderwijs 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.<sup>60</sup>*

*De Afdeling merkt op dat de inspectie in 2018 al heeft gewezen op de risico's van een gebrekkige aansluiting van het bacheloronderwijs op Engelstalige masteropleidingen.<sup>61</sup> Deze risico's zijn het meest waarschijnlijk bij een geheel of grotendeels Nederlandstalige bacheloropleiding. Voor studenten in deze opleidingen is het van belang dat de Engelse taalvaardigheid in de bachelorfase wordt bevorderd, om te voorkomen dat de toegankelijkheid van Engelstalige masteropleidingen voor Nederlandstalige studenten wordt belemmerd.<sup>62</sup> Hierover zou de regering met de instellingen bestuurlijke afspraken kunnen maken. Daarbij zouden ook financiële middelen ter beschikking moeten worden gesteld.*

*De Afdeling adviseert om in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.*

De Afdeling merkt terecht op dat er aandacht moet zijn voor de gevolgen die het uitzonderen van de masterfase van de taalregels kan hebben op de aansluiting van het bacheloronderwijs op (Engelstalig) masteronderwijs. Het uitgangspunt van het stelsel is dat het mogelijk moet zijn om vanuit een bacheloropleiding door te stromen naar een masteropleiding. Daarin hebben instellingen een verantwoordelijkheid. Dit uitgangspunt komt tot uitdrukking in artikel 7.30b, zesde lid, WHW.

De regering beoogt de toegankelijkheid van Engelstalige masteropleidingen voor Nederlandstalige studenten op twee manieren te borgen in het wetsvoorstel. Allereerst is binnen Nederlandstalige bacheloropleidingen ruimte om een derde van het curriculum te vullen met anderstalige onderwijseenheden. De ruimte voor meertaligheid biedt Nederlandstalige studenten de mogelijkheid om anderstalige vakken en modules te volgen en zich op die manier voor te bereiden op een anderstalige masteropleiding.

Daarnaast wordt het met het wetsvoorstel voor instellingen die anderstalige opleidingen verzorgen verplicht om in het taalbeleid vast te leggen op welke wijze zij de toegankelijkheid van anderstalige opleidingen, waaronder ook anderstalige masteropleidingen, voor Nederlandstalige studenten waarborgen. Welke feitelijke maatregelen worden genomen is aan de instelling, maar dat zouden bijvoorbeeld extracurriculaire faciliteiten kunnen zijn waar studenten hun beheersing van de Engelse taal kunnen bevorderen.

Het is de inzet van de regering om naast de wettelijke maatregelen ook bestuurlijke afspraken te maken ten aanzien van de onderwijstaal, met daarin aandacht voor de aansluiting van het bacheloronderwijs op het masteronderwijs. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 4.4.3 van de memorie van toelichting op dit punt verduidelijkt. Vooralsnog legt de regering zich niet toe op het beschikbaar stellen van

<sup>59</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.1 «Taalmaatregelen».

<sup>60</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.1 «Taalmaatregelen».

<sup>61</sup> Inspectie van het Onderwijs, «Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs», Utrecht, november 2018.

<sup>62</sup> Inspectie van het Onderwijs, «Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs», Utrecht, november 2018, p. 30–31.



aanvullende financiering vooruitlopend op de overeen te komen bestuurlijke afspraken. Afhankelijk van de omvang van de uit de bestuurlijke afspraken voortkomende taken en de mate waarin deze niet al voortvloeien uit de wettelijke verantwoordelijkheid van instellingen, zal te zijner tijd beoordeeld worden of additionele financiële middelen ter beschikking moeten worden gesteld.

*e. Onderscheid hbo/wo*

*Zoals hiervoor (in paragraaf 2) is aangegeven zijn de aantallen en percentages Engelstalige bacheloropleidingen in het wo aanzienlijk groter dan in het hbo.<sup>63</sup> Daarbij is het percentage in het hbo al jaren min of meer stabiel. Toch betekent dat volgens de regering niet dat er binnen het hbo geen noodzaak is voor strategisch handelen om te voorkomen dat daar dezelfde problemen ontstaan als in het wo.<sup>64</sup>*

*Het is in dit verband van belang om rekening te houden met de verschillende doelstellingen van universiteiten en hogescholen. Universiteiten zijn gericht op het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek.<sup>65</sup> Hogescholen zijn gericht op het verzorgen van hoger beroepsonderwijs, het doen van onderzoek gericht op de beroepspraktijk en het bijdragen aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht.<sup>66</sup>*

*Dit verschil in oriëntatie kan verklaren waarom het anderstalige onderwijs in het hbo, anders dan in het wo, slechts in enkele sectoren breed is ontwikkeld. De toelichting maakt onvoldoende duidelijk waarom soortgelijke problemen als in het wo ook in het hbo zouden kunnen rijzen, en op welke problemen dan in het bijzonder wordt gedoeld. In dit verband wijst de Afdeling ook op de brief van de Minister van OCW naar aanleiding van de zelfregieplannen van de koepels, waarin hij opmerkt zich bewust te zijn van de verschillen tussen de instellingen.<sup>67</sup>*

*Tenzij er duidelijke indicaties zijn dat verschillende anderstalige AD- en bacheloropleidingen in het hbo reeds nu of in de nabije toekomst ondoelmatig zijn, adviseert de Afdeling de toets anderstalig onderwijsaanbod vooralsnog niet op het hbo van toepassing te verklaren, dan wel deze sector aan een verlicht toetsingsregime te onderwerpen.<sup>68</sup>*

De regering is zich bewust van de verschillen tussen het hbo en het wo, maar deelt niet de opvatting dat dit moet leiden tot het uitzonderen van het hbo van de toets anderstalig onderwijs of tot een verlicht regime voor deze sector.

<sup>63</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.1. «Opleidingstaal hoger onderwijs».

<sup>64</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 9.1.3. «Opleidingstaal».

<sup>65</sup> Artikel 1.3, eerste lid, van de WHW.

<sup>66</sup> Artikel 1.3, derde lid, van de WHW.

<sup>67</sup> Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89 en de bijlagen: Brief Vereniging Hogescholen aan de Minister van OCW van 13 maart 2024; Brief van de Universiteiten van Nederland aan de Minister van OCW van 19 maart 2024. Zie ook het uitgewerkte plan van de Vereniging Hogescholen voor de doelmatigheidstoetsing van bestaand anderstalig onderwijsaanbod in de brief van 13 maart 2024 aan de Minister van OCW.

<sup>68</sup> Dit is bijvoorbeeld mogelijk door het CDHO een lichte doelmatigheidstoets uit te laten voeren op basis van een eerste inventarisatie van het anderstalige opleidingsaanbod van hogescholen, en clusteraanvragen vanuit het hbo eerder als doelmatig aan te merken. Een andere mogelijkheid is om ruim gebruik te maken van de bevoegdheid om anderstalige hbo-opleidingen bij ministeriële regeling als evident doelmatig in de zin van het voorgestelde artikel 7.2, vierde lid, van de WHW aan te merken.

De regering acht het ook in het hbo van belang dat het gebruik van de Nederlandse taal bij ad- en bacheloropleidingen de norm is en blijft. De maatregelen in het wetsvoorstel op het gebied van opleidingstaal hebben als doel de positie van het Nederlands als onderwijstaal te behouden en te versterken. Daartoe introduceert het wetsvoorstel een toets waarmee wordt beoordeeld of het verzorgen van een ad- of bacheloropleiding of -traject in een andere taal dan het Nederlands doelmatig is. De regering onderkent dat het aantal en percentage anderstalige bacheloropleidingen in het hbo aanzienlijk lager ligt dan in het wo. Evenwel neemt het aantal anderstalige hbo-opleidingen en trajecten de laatste jaren toe.<sup>69</sup> Ook verschilt het per domein in welke mate anderstalig onderwijs breed is ontwikkeld. Het relatief lage aantal anderstalige ad- en bacheloropleidingen in het gehele hbo leidt niet automatisch tot de conclusie dat iedere bestaande anderstalige opleiding doelmatig is. Om dat vast te stellen, wordt het bestaande aanbod eenmalig getoetst.

De uitkomst van de toets biedt een beeld van het bestaande aanbod, in verhouding waartoe nog te starten opleidingen kunnen worden beoordeeld. Met dit samenhangende pakket heeft de Minister van OCW instrumenten in handen om te borgen dat het gehele anderstalige onderwijsaanbod in het hbo en in het wo doelmatig is en blijft.

Naar verwachting zal de impact op hogescholen van de voorgestelde maatregelen beperkt zijn, gezien het relatief lage aantal anderstalige opleidingen en trajecten. De impact kan verder teruggebracht worden door de samenwerking en afstemming in de zelfregie binnen het hbo, waarvan de toets anderstalig onderwijs het sluitstuk vormt. Hogescholen hebben in hun zelfregie-aanpak aangegeven dat zij uitsluitend inzetten op geclusterde aanvragen en dat zij dit zullen stutten met bindingsbesluiten in de vereniging.<sup>70</sup> Dit biedt gelegenheid om de gevraagde inspanningen, waaronder het aanleveren van bewijslast, gezamenlijk te leveren.

Bij de nadere uitwerking van de toets anderstalig onderwijs zal worden voorzien in ruimte voor maatwerk zodat opleidingen worden beoordeeld met oog voor de specifieke, sectorale context. Deze uitwerking volgt in lagere regelgeving.

## *5. Zorgplicht Nederlandse taalvaardigheid en verplicht taalbeleid*

### *a. Bestuurlijke afspraken taalvaardigheid*

*De Afdeling onderschrijft het belang van het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid voor alle studenten. De huidige wettelijke verplichting om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten te bevorderen wordt volgens de Onderwijsinspectie onvoldoende nageleefd.<sup>71</sup> De KNAW heeft in 2017 aangegeven dat het taalbeleid van instellingen grote tekortkomingen vertoont en er te weinig aandacht is voor structurele bewaking van de kwaliteit van anderstalig onderwijs en de training van de Engelse en Nederlandse taalbeheersing en taalvaardigheden.<sup>72</sup> Dat wordt voor studenten die een anderstalige opleiding volgen bevestigd door de Inspectie in de Staat van het Onderwijs 2023. Daaruit blijkt dat deze studenten vooral weinig*

<sup>69</sup> In 2017 was 87,3% van het bacheloraanbod in het hbo volledig in het Nederlands. Volgens het zelfregieplan uit 2024 is dat gedaald tot 80%. Het aantal opleidingen dat zowel in het Engels en Nederlands werd aangeboden was in 2017 nog 4,9% en nu 12%.

<sup>70</sup> Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89.

<sup>71</sup> Inspectie van het Onderwijs, «Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs», Utrecht, november 2018, p. 29, 35–36.

<sup>72</sup> KNAW, Nederlands en/of Engels, Taalkeuze met beleid in het Nederlands hoger onderwijs, Amsterdam, 2017.

*gelegenheid krijgen om schrijfvaardigheid in het Nederlands te ontwikkelen.<sup>73</sup> Hoewel instellingen aangeven ondersteuning aan te bieden om de Nederlandse taalvaardigheid te bevorderen, meldt 27% van de ondervraagde studenten geen enkel aanbod te hebben gekregen.*

*Uit onderzoek van Nuffic blijkt dat beheersing van de Nederlandse taal de kans dat internationale studenten in Nederland blijven vergroot. Zeven op de tien buitenlandse studenten hebben bij het solliciteren last van het feit dat ze niet goed Nederlands spreken, terwijl 36% van de buitenlandse studenten aangeeft dat deze factor een negatieve of sterk negatieve invloed heeft (gehad) op hun plannen om in Nederland te blijven.<sup>74</sup> De regering ziet in deze bevindingen aanleiding om de zorgplicht van instellingen om de Nederlandse taalvaardigheid te bevorderen, uit te breiden naar alle – ook anderstalige – studenten.*

*De Afdeling merkt in lijn hiermee op dat het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid van alle studenten van belang is, vooral met het oog op de verbinding met de Nederlandse samenleving en het bevorderen van de blijfkans van buitenlandse studenten op de arbeidsmarkt.<sup>75</sup> Een zorgplicht voor het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid en een verplicht taalbeleid voor instellingen waarin zij invulling geven aan deze zorgplicht kunnen hiertoe bijdragen.<sup>76</sup> Ook moet taalbeleid beschrijven hoe de toegankelijkheid van de anderstalige opleiding voor Nederlandstalige studenten en de onderwijskwaliteit worden gewaarborgd.*

*Volgens de toelichting beoogt deze verplichtingen om meer houvast te bieden aan de instellingen en de Inspectie van het Onderwijs – en naar de Afdeling meent ook de studenten – dan de huidige gedragscodes over taalbeleid.<sup>77</sup> Het is aan de instellingen om hierover bestuurlijke afspraken te maken en om voor verschillende groepen studenten te sturen op de referentieniveaus. Wanneer dit onvoldoende resultaten oplevert kunnen alsnog bij of krachtens amvb nadere regels gesteld worden over de inhoud van het taalbeleid.<sup>78</sup>*

*De Taalunie, die in 2022 Nederland en Vlaanderen vergeleek op het punt van taalcompetentie-eisen in het hoger onderwijs, benoemt dat de Vlaamse universiteiten samenwerken in de formulering van overkoepelende definities, beleidsvisies en dataverzameling indien het de andersstalige student betreft.<sup>79</sup> De Nederlandse hoger onderwijsinstellingen zouden dit als voorbeeld kunnen nemen bij het maken van bestuurlijke afspraken met de Minister van OCW, en via gezamenlijke afspraken invulling kunnen geven aan de zorgplicht taalvaardigheid.<sup>80</sup> Daarbij zouden, zoals de regering heeft aangekondigd, bestuurlijke afspraken moeten worden vastgelegd met duidelijke uitgangspunten die leiden tot meetbare resultaten.*

<sup>73</sup> Inspectie van het Onderwijs, «De Staat van het Onderwijs 2023», mei 2023, p. 166.

<sup>74</sup> Nuffic, «Stayrate en arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden in Nederland», mei 2022, p. 29–30.

<sup>75</sup> IBO Internationalisering van het (hoger) onderwijs, juli 2019, p. 48, 51–54.

<sup>76</sup> Voorgestelde artikelen 7.2 en 7.2a van de WHW.

<sup>77</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.2 «Taalbeleid van de instelling».

<sup>78</sup> Voorgesteld artikel 1.3, zevende lid en artikel 7.2a tweede lid van de WHW.

<sup>79</sup> Taalunie, «Taalcompetentie in het Nederlands van Nederlandstalige studenten in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen», 2022.

<sup>80</sup> Voor op te nemen elementen kan ook worden gekeken naar de consultatieversie van het Besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 houdende de invoering van bepalingen omtrent de uitdrukkingsvaardigheid en de meerwaarde van een andere taal dan het Nederlands.

*De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan.*

De regering benadrukt nogmaals het belang van het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid van alle studenten. Het is aan de instellingen om de invulling van deze plicht vorm te geven en in hun taalbeleid op te nemen hoe zij studenten hierin faciliteren. Er zijn op dit vlak al goede initiatieven ontstaan in de zelfregie. Wat de regering betreft worden deze initiatieven nader gestut door bestuurlijke afspraken. In dat kader vindt de regering het ook van belang om met de koepelorganisaties VH en UNL bestuurlijke afspraken te maken over het vormgeven van de verplichting tot bevordering van de taalvaardigheid, waarbij het komen tot meetbare resultaten de inzet van de regering blijft.

Naar aanleiding van het advies zijn paragrafen 3.1.2 en 4.4.1 van de memorie van toelichting aangevuld met verwijzingen naar de door de Afdeling aangehaalde onderzoeken met betrekking tot het bevorderen van taalvaardigheid.

#### *b. Financiën*

*Op grond van het voorstel moeten instellingen de Nederlandse taalvaardigheid van alle studenten bevorderen, ongeacht de voertaal van de opleiding of het traject.<sup>81</sup> Dit betreft een uitbreiding ten opzichte van de huidige wettelijke plicht om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten te bevorderen. De kosten voor het aanbieden van Nederlands taalonderwijs worden door de regering voor alle instellingen samen geschat op € 18,3 miljoen (structureel) en € 750.000 (incidenteel).<sup>82</sup> De instellingen ontvangen geen extra financiële compensatie voor de nieuwe taken, omdat een groot deel van deze financiële gevolgen zit verwerkt in de lumpsum in verband met de wettelijke taak om de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid te bevorderen voor Nederlandse studenten, aldus de toelichting.<sup>83</sup>*

*Door het voorstel komen ruim 120.000 internationale studenten in aanmerking voor Nederlands taalonderwijs, naast 635.000 Nederlandse studenten. Uit de toelichting blijkt dat de taalvaardigheid van Nederlandse studenten tekortschiet, ondanks de bestaande zorgplicht. Dit betekent dat een intensivering van het taalonderwijs aan Nederlandse studenten noodzakelijk is.*

*Bovendien dient beduidend meer werk gemaakt te worden van het taalonderwijs voor internationale studenten, mede met het oog op bevordering van hun blijfkans. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de hierboven genoemde bedragen te laag zijn in om stevig in te zetten op de versterking van Nederlandse taalvaardigheid van alle studenten. Het lijkt niet realistisch om te verwachten dat de extra kosten voor taalonderwijs die hiermee gemoeid zijn voldoende kunnen worden bestreden uit de huidige reguliere bekostiging.*

*De Afdeling adviseert een betere inschatting te maken van de kosten die gemoeid zijn met deze aanzienlijke uitbreiding van taken. Ook adviseert zij dragend te motiveren of deze kosten uit de lumpsum zouden kunnen worden gefinancierd, en zo dit niet mogelijk is hiervoor extra financiële middelen ter beschikking te stellen.*

<sup>81</sup> Voorgesteld artikel 1.3, zesde lid, van de WHW.

<sup>82</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 6.3.1 «Taal».

<sup>83</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7 «Financiële gevolgen».

De regering onderkent dat met dit voorstel de taak van instellingen wordt uitgebreid. Evenwel moet worden opgemerkt dat instellingen voor het grootste deel van de studenten al een wettelijke taak hebben. Op grond van artikel 1.3, vijfde lid, WHW, zijn instellingen verplicht om de uitdrukingsvaardigheid van Nederlandstalige studenten te bevorderen. Hogescholen en universiteiten ontvangen hiertoe financiering via de lumpsum. De uitbreiding van de taak is van dien aard dat de financiële gevolgen daarvan naar de mening van de regering binnen de lumpsum gedekt kunnen worden. Voor zover het de uitbreiding van de taak voor niet-EER-studenten betreft, moet worden opgemerkt dat het instellingsbestuur de bevoegdheid heeft om het instellingscollegegeld vast te stellen. Het instellingsbestuur kan bij die vaststelling rekening houden met de taakuitbreiding. De regering deelt de opvatting van de Afdeling niet dat de financiering voor deze plicht geïntensiveerd dient te worden vanwege de achterblijvende resultaten van de wijze waarop instellingen de bestaande wettelijke verplichting vormgeven.

Instellingen houden bij het vormgeven van deze plicht een grote mate van autonomie over de wijze waarop zij de taalvaardigheid van hun studenten bevorderen. De kosten die met de uitbreiding van deze plicht gepaard gaan, zijn afhankelijk van de wijze waarop een instelling studenten faciliteert hun Nederlandse taalvaardigheid te bevorderen. Zo zijn de structurele kosten voor het organiseren van een MOOC<sup>84</sup> aanzienlijk lager dan die van een kleinschalige taalcursus. De berekende gemiddelde kosten per student in paragraaf 6.3.1 van de memorie van toelichting, liggen in lijn met de prijs van taalcursussen bij verschillende aanbieders.

Gelet op het bovenstaande is de regering niet van mening de uitbreiding van de plicht tot het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid van alle studenten, additionele financiering vereist. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heeft de regering de inschatting van de kosten in paragraaf 6.3.1 van de memorie van toelichting nader onderbouwd.

## 6. Verhouding tot hoger recht

### a. Taalmaatregelen in het licht van het Unierecht

*De voorgestelde taalmaatregelen (in het bijzonder de eis dat de AD- en bacheloropleidingen voor ten minste twee derde in het Nederlands worden aangeboden) kunnen als effect hebben dat er op termijn minder anderstalige AD- en bacheloropleidingen aangeboden worden. Dat zou betekenen dat er voor studenten uit andere EU-lidstaten minder toegankelijke opleidingen beschikbaar zullen blijven. Bezien vanuit het perspectief van het Unierecht is dat echter onproblematisch.*

*Daargelaten enkele specifieke bevoegdheden inzake diploma-erkenning heeft de Europese Unie slechts ondersteunende bevoegdheden op het terrein van het publieke, door de nationale overheid bekostigde onderwijs. In dat kader heeft de Unie diverse initiatieven ontplooid binnen de Europese Onderwijsruimte, om ten behoeve van Unieburgers te komen tot nadere samenwerking op het gebied van het onderwijs. De lidstaten hebben evenwel hun bevoegdheden inzake de inhoud van het onderwijs, de opzet van het onderwijsstelsel en de daarin besloten liggende culturele en taalkundige verscheidenheid behouden.<sup>85</sup>*

<sup>84</sup> Massive Open Online Course.

<sup>85</sup> Artikelen 6, 165 en 166 van het VWEU.

*De staat vervult door het bekostigen en wettelijk regelen van het onderwijsbestel zijn sociale, culturele en opvoedkundige taken. Dat impliceert dat de bekostigde onderwijsinstellingen die van dit bestel onderdeel uitmaken in zoverre geen ondernemingen zijn, dus niet vallen onder de mededingingsregelingen en de staatssteunvoorschriften,<sup>86</sup> niet aangemerkt kunnen worden als dienstenverrichter en derhalve niet bestreken worden door de bepalingen inzake het vrij verkeer.<sup>87</sup> De regering gaat er dan ook ten onrechte vanuit dat het bekostigd hoger onderwijs<sup>88</sup> onder de vrij verkeersregels valt.*

*De toelichting stelt terecht dat het Unierecht noch internationaalrechtelijke bepalingen een verplichting voor de lidstaten opleggen om het bekostigd hoger onderwijs in andere talen aan te bieden dan in de officiële taal van de lidstaat.<sup>89</sup> De toelichting stelt verder dat het voor studenten met een Nederlandstalige vooropleiding eenvoudiger is om een Nederlandstalige vervolgopleiding te volgen, en dat in die zin het hanteren van de eis dat het AD- en bacheloronderwijs (overwegend) in het Nederlands verzorgd wordt indirect onderscheid kan maken tussen Nederlandse studenten en overige studenten/unieburgers.<sup>90</sup>*

*De Afdeling wijst er in dit verband echter op dat, zoals een lidstaat niet verplicht is om anderstalig onderwijs aan te bieden, zo is deze ook niet verplicht anderstalig onderwijs te continueren. Het is dan ook de vraag of het naar aanleiding van de ministeriële doelmatigheidstoets verminderen van anderstalig hoger onderwijsaanbod als indirect onderscheid aangemerkt moet worden.*

*Zo al sprake zou zijn van het maken van indirect onderscheid tussen Nederlandse studenten en anderstalige studenten merkt de Afdeling op dat dat onderscheid moet voldoen aan de bepalingen inzake het Unieburgerschap. In het bijzonder is daarbij van belang dat unieburgers niet op grond van hun nationaliteit gediscrimineerd mogen worden, aldus artikelen 18 en 21 VWEU.<sup>91</sup> Van discriminatie is evenwel geen sprake, nu het (mogelijke) indirecte onderscheid gerechtvaardigd is.*

*De regering geeft een aantal argumenten om dit onderscheid in het licht van het vrij verkeer van personen<sup>92</sup> te rechtvaardigen. Zij noemt in dit verband het beschermen van de Nederlandse taal en cultuur en meer in het bijzonder het belang van het Nederlands als voertaal in het hoger onderwijs en in de arbeidsmarkt, alsmede het belang van het waarborgen van de toegankelijkheid tot het hoger onderwijs voor minder taalvaardige Nederlandse studenten.*

*De Afdeling acht deze argumenten voldoende zwaarwegend, en a fortiori van voldoende gewicht om het indirecte onderscheid te rechtvaardigen in het licht van het unieburgerschap en het verbod op discriminatie van (andere) unieburgers. In vaste rechtspraak van het Hof van Justitie worden dergelijke belangen als dwingende redenen van algemeen belang aangemerkt die onderscheid tussen unieburgers kunnen rechtvaardigen.<sup>93</sup>*

<sup>86</sup> Respectievelijk artikelen 101 e.v. en 107 e.v. VWEU. Zie aldus ABRvS 30 januari 2013, 201107134/1/A2, *LOI en NTI*, ECLI:NL:RVS:BY9933.

<sup>87</sup> Artikelen 45–66 VWEU. Zo reeds HvJEU 27 september 1988, C-263/86, *Humbel en Edel*, ECLI:EU:C:1988:451.

<sup>88</sup> Het wetsvoorstel ziet alleen op het bekostigd hoger onderwijs, aldus de memorie van toelichting, paragraaf 5.1. «Taalmaatregelen».

<sup>89</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.1. «Taalmaatregelen».

<sup>90</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.1. «Taalmaatregelen».

<sup>91</sup> Artikel 18 van het VWEU.

<sup>92</sup> Zoals hiervoor is uiteengezet is het vrij verkeer van personen hier echter niet aan de orde.

<sup>93</sup> Zo reeds HvJ EU 28 november 1989, C-379/87, *Groener*, ECLI:NL:C:1989:599.



*Een en ander doet recht aan de eerbiediging door de Unie van de rijke Europese verscheidenheid van cultuur, taal en nationale identiteit<sup>94</sup> en in het bijzonder van de «verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid».<sup>95</sup>*

*De Afdeling adviseert gezien het voorgaande de rechtvaardiging van de voorgestelde taalmaatregelen niet in het licht van het vrij verkeer te plaatsen, en nader te bezien in hoeverre er sprake is van – gerechtvaardigd – indirect onderscheid in het licht van artikel 18 VWEU.*

Met dit wetsvoorstel beoogt de regering een helder normenkader te introduceren op basis waarvan de afweging wordt gemaakt of het doelmatig is om een specifieke opleiding in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen. Het gevolg van deze toets kan zijn dat het anderstalige onderwijsaanbod in Nederland in omvang zal krimpen. Daarmee kan het zijn dat het hoger onderwijs minder toegankelijk wordt voor anderstalige studenten, waaronder Unieburgers.

De regering stelt voorop dat noch uit het Unierecht, noch uit enige andere internationaalrechtelijke verplichting, een land gehouden is onderwijs in een andere taal dan diens landstaal aan te bieden. In die zin is de in te voeren toets verenigbaar met internationaal recht. De Afdeling werpt terecht de vraag op of de reductie van het anderstalig onderwijsaanbod een indirect onderscheid tussen Nederlandse studenten en andere Unieburgers oplevert. Het is immers geen verplichting om onderwijsaanbod in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen als lidstaat. Het niet verzorgen van anderstalig onderwijs, kan dan ook naar de opvatting van de regering niet worden aangemerkt als een indirect onderscheid. Het terugdringen van bestaand anderstalig onderwijsaanbod heeft in potentie wel een effect op de toegankelijkheid van het Nederlandse hoger onderwijs voor een Unieburger. Zekerheidshalve heeft de regering de rechtvaardiging van de taalmaatregel getoetst aan het Unierecht. In navolging van de advisering wordt de maatregel in paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting getoetst aan de artikelen 18 juncto 21 VWEU.

#### *b. Numerus fixus: onderscheid EER en niet-EER studenten*

*Het wetsvoorstel maakt het mogelijk voor universiteiten en hogescholen om een numerus fixus in te stellen voor een opleiding of een (anderstalig) traject waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen EER- en niet-EER-studenten.<sup>96</sup> De toelichting vermeldt dat het doel van deze maatregel is om verdringing van EER-studenten door een grote instroom van niet-EER-studenten te voorkomen.*

Met de Afdeling vindt de regering het van belang om helderheid te verschaffen over de clausulering van de bevoegdheid om binnen een fixus onderscheid te maken tussen studenten van binnen de EER<sup>97</sup> en van daarbuiten.

<sup>94</sup> Artikelen 3, derde lid en 4, tweede lid, VEU, alsmede artikel 22 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

<sup>95</sup> Artikel 165, eerste lid, VWEU.

<sup>96</sup> Voorgestelde artikelen 7.54b en 7.54c van de WHW. Uiteraard zijn deze fixus-maatregelen niet van toepassing op studenten uit de lidstaten van de Europese Unie: dat zou door artikel 18 VWEU verboden discriminatie inhouden.

<sup>97</sup> Bedoeld wordt personen die vallen onder artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000 dan wel de Surinaamse nationaliteit bezitten.

De gedifferentieerde fixus heeft als doel om de toegankelijkheid van het onderwijs voor EER-studenten te waarborgen en verdringing van deze studenten door niet-EER-studenten te voorkomen. Van verdringing is sprake bij een disbalans in de verhouding tussen het aantal in te schrijven studenten van binnen en buiten de EER, in combinatie met de verhouding tussen het aantal studenten uit beide groepen dat niet kan worden ingeschreven. Om verdringing te voorkomen kan de instelling, indien aan de criteria is voldaan, een maximaal aantal beschikbare plaatsen voor niet-EER-studenten vaststellen. Bij de gedifferentieerde fixus is sprake van een onderscheid naar nationaliteit, waardoor proportionele toepassing van het instrument van groot belang is.

Bij het instellen van een gedifferentieerde numerus fixus met een maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten, moet het instellingsbestuur aantonen dat het aandeel niet-EER-studenten in aanmerkelijke mate bijdraagt aan de ontoereikendheid van de onderwijscapaciteit. In de toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling nader omschreven wat de vereiste van aanmerkelijke mate inhoudt. De kern van deze redenering is dat het niet moet gaan om een beperkt aandeel niet-EER-studenten, maar om een (naar verwachting) significant aandeel niet-EER-studenten ten opzichte van de in te schrijven studenten.

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 dat reeds een reguliere capaciteitsfixus had ingesteld zonder differentiatie, de bevoegdheid om op een later stadium (voor 1 maart) alsnog 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 stijging 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 in verhouding tot het aantal EER-studenten dat niet kan worden ingeschreven. 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 gedifferentieerde noodfixus.

Gelet op het advies van de Afdeling is de regering in de memorie van toelichting nader ingegaan op de betekenis van de normering in de voorgestelde artikelen 7.54b en 7.54c, derde lid, WHW. De toelichting in paragraaf 4.5.2, 4.5.3 en 5.2.2 is ten aanzien van dit onderwerp gewijzigd.

## *7. Overgangsfianciering*

*Op grond van de rechtszekerheid is het van belang dat de toelichting vermeldt dat overgangstermijnen worden gehanteerd voor opleidingen die moeten stoppen.<sup>98</sup> Zowel voor instellingen, personeel als studenten heeft een dergelijke beslissing veel implicaties. Daarom is het onder meer van belang dat studenten bij een andere instelling – of indien dit niet*

<sup>98</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 9.4.4 «Toets anderstalig onderwijs».

*mogelijk is – op de huidige instelling in een redelijke termijn hun studie kunnen afronden (nominaal plus 1 jaar) en dat personeel een nieuwe baan kan zoeken.*

*Met het oog daarop is artikel 5.21 WHW van overeenkomstige toepassing verklaard (artikel 6.4, zesde lid, WHW). Voor de instellingen kan het stoppen van anderstalige opleidingen en de daarmee gepaard gaande dalende studentenaantallen direct financiële consequenties hebben. Daarnaast zijn er op termijn ook mogelijke gevolgen voor de omvang van het onderwijsdeel van de bekostiging van instellingen voor EER-studenten.<sup>99</sup> Op dit moment is er nog geen zicht op zulke effecten en de bijbehorende budgettaire gevolgen.*

*De Afdeling adviseert om te voorzien in de mogelijkheid van overgangsfianciering wanneer instellingen anderstalig onderwijsaanbod niet (mogen) continueren en daardoor in financiële problemen raken.*

Op dit moment zijn er geen indicaties dat de toets anderstalig onderwijs zal leiden tot financiële problemen op instellingsniveau. De redelijke termijn die wordt vastgesteld bij een afwijzend besluit, in combinatie met de uitfasering van de opleiding met toepassing van artikel 5.21 WHW en de T-2-bekostigingssystematiek, biedt aan instellingen de mogelijkheid om te anticiperen op potentiële financiële implicaties en eventueel andere keuzes te maken in hun interne financiële verdeelmodel. Ook biedt dit instellingen de ruimte om de anderstalige opleiding om te zetten tijdens het afbouwen van de anderstalige opleiding. Daarnaast wordt er in de uitwerking van de toets anderstalig onderwijs rekening gehouden met instellingen in krimpregio's.

Gezien het bovenstaande is de regering niet voornemens overgangsfianciering te introduceren bij de toets anderstalig onderwijs. De regering betreft eventuele krimpeffecten op instellingsniveau die voortvloeien uit de toets anderstalig onderwijs bij de bredere discussie rondom krimp en bekostiging.<sup>100</sup>

#### *8. Amendement numerus fixus*

*De Tweede Kamer heeft op 15 februari 2024 een amendement op de Begrotingswet OCW 2024 aangenomen waarin de mogelijkheid van een capaciteitsfixus opgelegd aan anderstalige trajecten (varianten) binnen een opleiding door middel van een wijziging van de WHW wordt voorgesteld.<sup>101</sup> Uit de toelichting bij het amendement blijkt dat er voor is gekozen om dit amendement in te dienen bij de OCW-begroting van 2024 om verdere vertraging te voorkomen en implementatie per collegejaar 2025–2026 mogelijk te maken.<sup>102</sup> In de toelichting bij dit wetsvoorstel is begrijpelijkerwijs nog niet ingegaan op de verhouding van dit amendement tot het wetsvoorstel.*

*De Afdeling merkt op dat het amendement vooruitloopt op de parlementaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel en dat de numerus fixus-maatregelen integraal onderdeel vormen van een breder en samenhangend pakket aan maatregelen om internationalisering in balans te brengen. Bovendien wijkt het amendement in technische zin enigszins*

<sup>99</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7 «Financiële gevolgen».

<sup>100</sup> Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1096.

<sup>101</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VIII, nr. 112.

<sup>102</sup> Voor eerdere kritische adviezen van de Afdeling over amendementen op begrotingswetten die geen betrekking hebben op de begroting, zie adviezen over de begroting van het Ministerie van Financiën voor 2008, 2012, 2013 en 2021 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 IXB, nr. 3, Kamerstukken II 2011/12, 33 000 IXB, nr. 3, Kamerstukken II 2012/13, 33 400-IX, nr. 3 en Kamerstukken II 2020/21, 35 570-IX, nr. 3).

*af van het wetsvoorstel, door bijvoorbeeld de term «programma» te gebruiken in plaats van «traject».*

*De bedoeling van het amendement is om een numerus fixus op een traject binnen een opleiding al mogelijk te maken per collegejaar 2025–2026. Dit is eerder dan de beoogde inwerkingtredingsdatum van het onderdeel inzake de numerus fixus in het onderhavige wetsvoorstel – 1 januari 2025 – waarmee dat onderdeel eerst effect kan hebben op de inschrijvingen voor collegejaar 2026–2027.<sup>103</sup> Gelet op de uitvoerings-toetsen van DUO, Studielink en de onderwijsinstellingen is het de vraag of invoering van de mogelijkheid van een numerus fixus per collegejaar 2025–2026 uitvoerbaar is.<sup>104</sup>*

*De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de betekenis van het amendement voor het wetsvoorstel.*

Bij 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 (36 410-VIII) (hierna: Begrotingswet OCW 2024) heeft de Tweede Kamer een amendement aangenomen waarmee het mogelijk wordt om een numerus fixus in te stellen op een traject binnen een bachelor- of ad-opleiding.<sup>105</sup> In de Begrotingswet OCW 2024 is gekozen om niet het begrip «traject» in te voegen in de begripsbepalingen, maar de omschrijving van wat een traject is in te voegen in artikel 7.52c WHW. De begripsomschrijving in het amendement is in lijn met het trajectbegrip zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel. Daarmee is de strekking van de numerus fixus op een traject in de Begrotingswet OCW 2024 en dit wetsvoorstel gelijk. In geval van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, blijft de mogelijkheid om een numerus fixus in te stellen op een traject binnen een ad- of bacheloropleiding in dezelfde vorm bestaan.

Dit wetsvoorstel zorgt dat de losse maatregel die bij amendement is ingevoegd in de Begrotingswet OCW 2024 wordt ingebed binnen het brede kader aan maatregelen rondom de internationalisering van het hbo en wo. Daartoe wordt het begrip «traject» los vermeld in de begripsbepaling, zodat dit ook van toepassing is op de toets anderstalig onderwijs. Daarnaast wordt het instrumentarium rond numeri fixi aangevuld met de differentiatiemogelijkheid tussen EER- en niet-EER-studenten, en de noodfixus.

In dit wetsvoorstel is rekening gehouden met de Begrotingswet OCW 2024 en zijn technische aanpassingen doorgevoerd om de samenloop te regelen. Ook is in de memorie van toelichting, paragrafen 2.5, 3.2.1, 3.2.2, 4.5.1, 6.4 en 10, aandacht besteed aan de samenloop.

De Afdeling wijst er terecht op dat met het amendement op de Begrotingswet OCW 2024 wordt vooruitgelopen op dit wetsvoorstel. De mate van uitvoerbaarheid van een numerus fixus op trajectniveau, per studiejaar 2025–2026, is in sterke mate afhankelijk van het tempo waarmee instellingen in de gelegenheid zijn om de daarvoor benodigde systemen aan te passen en procedures gereed te maken. Daarnaast

<sup>103</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 10 «Inwerkingtreding».

<sup>104</sup> Uitvoeringstoets DUO, 13 oktober 2023; Uitvoeringstoets Stichting Studielink, onderwijsinstellingen, koepels, 12 september 2023.

<sup>105</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VIII, nr. 112.

spelen ook de afspraken die de instellingen kunnen maken met Studielink en leveranciers van de informatiesystemen een grote rol.<sup>106</sup>

## 9. Gevolgen voor de rechtspraak

*Tegen besluiten naar aanleiding van een aanvraag om instemming voor het verzorgen van anderstalig onderwijs (of tegen de intrekking daarvan) wordt beroep in eerste en enige instantie opengesteld op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hiermee wordt aangesloten bij de rechtsbescherming met betrekking tot de intrekkingbesluiten in de WHW. Vanwege de naar verwachting zeer beperkte gevolgen voor de rechtspraak heeft de regering geen uitvoeringstoets gevraagd.*

*Er worden jaarlijks zo'n 100 nieuwe opleidingen beoordeeld door de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs, waarvan ongeveer een kwart anderstalig. Een afwijzing door de Minister leidt zelden tot een rechterlijke procedure; in de laatste twintig jaar gebeurde dat in slechts twee gevallen.<sup>107</sup> Het is echter de vraag of dit cijfer een betrouwbare indicatie vormt voor de toekomstige situatie. De toets anderstalig bestaand aanbod is een complexe toets, waarmee nog geen ervaring bestaat. Deze toets zal naar verwachting op zo'n 350 bestaande opleidingen worden toegepast. Een consequentie van de toets kan zijn dat opleidingen niet meer in een andere taal mogen worden verzorgd, of alleen onder beperkingen. In het bijzonder indien de instellingen voor hoger onderwijs er niet in slagen met een gezamenlijke aanvraag te komen, kan dit leiden tot procedures met verschillende belanghebbenden met een tegengesteld belang. Ook DUO acht een toename van zaken in bezwaar en beroep waarschijnlijk.<sup>108</sup>*

*Tegen deze achtergrond wordt geadviseerd om de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State alsnog te consulteren.*

De toets voor bestaand anderstalig onderwijs vormt het sluitstuk van de zelfregie door de instellingen. Onderdeel van het proces is uitgebreide afstemming tussen de instellingen onderling dat is gericht op het komen tot een uiteindelijke clustering van aanvragen voor deze toets. Daartoe is, naar aanleiding van het advies van de Afdeling, een overlegverplichting in het wetsvoorstel opgenomen (zie paragraaf 4, onder a). De regering heeft er vertrouwen in dat de instellingen kritische keuzes maken. Deze keuzes worden door de Minister van OCW met inachtneming van het advies van de CDHO beoordeeld op basis van de in deze wet en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur, opgenomen criteria.

Het proces om tot een gebalanceerd anderstalig onderwijsaanbod te komen is sterk gericht op zelfregie en onderling overleg. De regering blijft bij de inschatting dat de hoeveelheid beroepsprocedures zeer beperkt zal blijven. Hierover is contact geweest met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State terwijl het wetsvoorstel aanhangig was bij de Afdeling advisering. Naar aanleiding van dit contact is besloten dat formele advisering van de Afdeling bestuursrechtspraak in dit stadium niet opportuun was.

---

<sup>106</sup> De regering verwijst voor een uitgebreidere beschouwing van de factoren die een rol spelen bij de uitvoerbaarheid van de middelen de begrotingswet OCW 2024 voorgestelde maatregel, naar de nota naar aanleiding van het verslag in de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2023–24, 36 410–VIII, E).

<sup>107</sup> Uitsprakenwebsite CDHO / Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

<sup>108</sup> DUO, Uitvoeringstoets Wet internationalisering in balans, 13 oktober 2023.

## 10. Omkeerregeling mbo

*Het wetsvoorstel introduceert de grondslag voor een «omkeerregeling» in het mbo door middel van een wijziging van de Wet educatie en beroeps-  
onderwijs. Hierdoor kunnen internationale studenten op mbo-4 niveau  
onder voorwaarden, die uitgewerkt worden bij algemene maatregel van  
bestuur, een lager referentieniveau Nederlandse taal (2F in plaats van 3F)  
compenseren met een hoger referentieniveau voor een andere taal.  
Hiermee wil de regering de instroom van internationale studenten in het  
mbo bevorderen.*

*In 2020 heeft de Afdeling kritisch geadviseerd over een algemene  
maatregel van bestuur waarin de omkeerregeling mbo werd uitgewerkt.  
De Afdeling maakte opmerkingen over de gestelde noodzaak van de  
voorgestelde differentiatie, over de omvang van het beroep dat op de  
omkeerregeling mbo kon worden gedaan en over de gevolgen ervan voor  
de diplomawaarde.<sup>109</sup> Omdat het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid  
daarna controversieel werd verklaard is geen nader rapport uitgebracht.*

*De primaire doelstellingen van het huidige wetsvoorstel zijn het bevoor-  
deren van de Nederlandse taal en de beheersing van internationale  
studentenstromen in het hoger onderwijs. Onduidelijk is wat de  
samenhang is met de omkeerregeling in het mbo, en waarom deze  
maatregel niet in een apart wetsvoorstel is neergelegd, zoals oorspron-  
kelijk de bedoeling was.<sup>110</sup> Weliswaar is er enig verband met internationa-  
lisering, maar het betreft hier studenten die voor een ander deel van de  
arbeidsmarkt worden opgeleid.*

*Voorts merkt de Afdeling op dat de wetgeving voor het mbo, anders dan  
dit wetsvoorstel, geen verplichting bevat tot bevordering van de Neder-  
landse taalvaardigheid van (anderstalige) studenten of het hebben en  
voeren van een taalbeleid. Deze verschillen illustreren dat de omkeerre-  
geling slechts zijdelings verband houdt met dit wetsvoorstel.*

*Daarnaast rijst de inhoudelijke vraag of de voorgestelde grondslag tot  
differentiatie van referentieniveaus in het mbo niet een veel bredere  
reikwijdte kent dan de beoogde omkeerregeling voor internationale  
studenten in het mbo.<sup>111</sup> Feitelijk worden hiermee immers ook andere  
vormen van differentiatie qua referentieniveaus taal en rekenen binnen  
het mbo mogelijk gemaakt.<sup>112</sup>*

*Gelet hierop adviseert de Afdeling de omkeerregeling mbo uit het  
wetsvoorstel te halen en dit als zelfstandig wetsvoorstel aan de Afdeling  
ter advies voor te leggen.*

<sup>109</sup> Zie advies van 9 december 2020, kenmerk W05.20.0373/l, via <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@122904/w05-20-0373/>.

<sup>110</sup> Kamerstukken II 2015/16, 22 452, nr. 48, p. 11.

<sup>111</sup> Zie wetsvoorstel i.v.m. differentiatie taal- en rekenniveaus vo en mbo uit 2018. Dat voorstel had tot doel om differentiatie aan te brengen in referentieniveaus en daarmee aan de behoefte van leerlingen aangepaste examens Nederlandse taal en rekenen mogelijk te maken in de entreeopleiding en basisberoepsopleiding van het mbo. Volgens de toelichting bij dat wetsvoorstel was hiermee echter nog niet beoogd om de omkeerregeling in het mbo mogelijk te maken.

<sup>112</sup> Zie ook het advies over het wetsvoorstel i.v.m. differentiatie taal- en rekenniveaus vo en mbo, van 20 september 2018, kenmerk W05.18.0206/l, via <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@117032/w05-18-0206/>.



Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heeft de regering besloten de omkeerregeling niet op te nemen in het wetsvoorstel. De regering verkent op welke wijze diplomagericht beroepsonderwijs voor de doelgroep van de omkeerregeling toegankelijker kan worden gemaakt.

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
Th. C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om naast redactionele verbeteringen en de correctie van enkele technische onjuistheden en schrijffouten, de volgende aanpassingen van ondergeschikte aard aan te brengen in het wetsvoorstel.

11. In artikel 6.4, achtste lid, WHW, is aandacht besteed aan de verhouding tussen de reguliere macrodoelmatigheidstoetsing en de toets anderstalig onderwijs.
12. In de toelichting is een nadere duiding gegeven van de criteria internationale uniciteit en internationale positionering.
13. De recent verschenen data met betrekking tot de hoeveelheid anderstalig onderwijs en de zelfregieplannen zijn verwerkt in het voorstel.
14. Het wetsvoorstel is geactualiseerd in verband met de voorgenomen intrekking van het wetsvoorstel Wet taal en toegankelijkheid.
15. Tot slot zijn de uitkomsten van de uitvoeringstoets van de Inspectie van het onderwijs expliciet opgenomen in paragraaf 9.4.

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

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