

No. W05.24.00042/I

's-Gravenhage, 11 april 2024

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 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

AAN DE KONING

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 degree¹ 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) onderzoekstalent.

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 en toegankelijkheid.² 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

¹ 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.

² Kamerstukken II 2018/19, 35282, nr. 4; Kamerstukken I 2019/20, 35282, E.

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 overgangsfinanciering. 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 2023.³ 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 traject⁴ binnen een opleiding, en de ruimte te bieden om binnen een capaciteitsfixus een maximum aantal plaatsen voor niet-EER-

³ Kamerstukken II 2022/23, 22452, nr. 85.

⁴ 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 numeri fixi worden ingesteld op een traject.

studenten⁵ vast te stellen.⁶ Ook geeft het voorstel instellingen de bevoegdheid om bij een onverwachte en grote groei van het aantal aanmeldingen eenmalig een noodfixus in te stellen.⁷ 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*.⁸ 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 criteria⁹ 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.¹⁰ De minister wordt daarnaast bevoegd om de verleende instemming voor anderstalig onderwijs in te trekken of hier voorwaarden aan te verbinden.¹¹
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.¹² 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

⁵ 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 studiefinanciering 2000, noch de Surinaamse nationaliteit bezitten. Opneming 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'.

⁶ Voorgestelde artikelen 7.52c, 7.54a en 7.54b van de WHW.

⁷ Voorgesteld artikel 7.54c van de WHW.

⁸ Voorgestelde artikelen 6.3 en 6.4 van de WHW.

⁹ Die nader zullen worden uitgewerkt in een amvb.

¹⁰ 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'.

¹¹ Zoals het maximeren van het aantal studieplaatsen (voorgesteld artikel 6.5a van de WHW).

¹² 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.

anderstalige – studenten, mede om de blijfkans¹³ van internationale afgestudeerden te vergroten.¹⁴

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.¹⁵ 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.¹⁶ Aan de keuze om internationalisering te stimuleren 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.¹⁷

Inmiddels heeft de internationalisering in het hoger onderwijs een hoge vlucht genomen.¹⁸ Sinds 2015 is het totale aantal studenten van circa 700.000 naar bijna 820.000 gegroeid (2023). Deze groei is vooral toe te

¹³ 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>.

¹⁴ Voorgesteld artikel 1.3, zesde lid, van de WHW.

¹⁵ Voorgesteld artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

¹⁶ Zie o.a. Kamerstukken II 2013/14, 22452, nr. 41; Kamerstukken II 2015/16, 22452, nr. 48; Kamerstukken II 2017/18, 22452, nr. 59.

¹⁷ 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.

schrijven aan de grote stijging van het aantal internationale studenten in het wetenschappelijk onderwijs (wo).¹⁹ 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.²⁰

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.

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).²¹ 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.²²

Tegen deze achtergrond introduceert het wetsvoorstel maatregelen die erop gericht zijn de instroom van internationale studenten in het hoger onderwijs

¹⁸ 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/> .<https://www.globalcampuses.nl/>).

¹⁹ CBS, 'Hoger onderwijs; ingeschrevenen, onderwijssoort, opleidingsfase en -vorm', 10 maart 2023; CBS, 'Internationale student volgt vaker wetenschappelijk onderwijs', 8 september 2023.

²⁰ Inspectie van het Onderwijs, De Staat van het Onderwijs 2022, p. 187.

²¹ Amsterdam, Maastricht, Groningen en Rotterdam, zie Nuffic, Factsheet internationale studenten, mei 2023.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 'Aanleiding'.

te beheersen,²³ de doelmatigheid van het internationale onderwijsaanbod in het hoger onderwijs te vergroten²⁴ en het Nederlands als taal in het hoger onderwijs te behouden en te versterken²⁵.

Een deel van de maatregelen is reeds voorgesteld in het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid.²⁶ In de toelichting wordt de intrekking van dit wetsvoorstel aangekondigd.²⁷ 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.²⁸

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.

Tot 2040 zal sprake zijn van een sterke krimp in de beroepsbevolking als gevolg van vergrijzing, en zal het aantal Nederlandse studenten dalen.²⁹ Er zijn al sectoren waarin de landelijke tekorten op de arbeidsmarkt uitzonderlijk groot zijn.³⁰ Dat is overigens niet een louter Nederlandse ontwikkeling. In verschillende Europese landen wordt er daarom meer dan

²³ Meer gerichte fixus op opleidingen of trajecten, noodfixus.

²⁴ Invoering doelmatigheidstoets anderstalig onderwijs.

²⁵ Invoering taalbeleid en uitbreiding zorgplicht.

²⁶ Zoals de fixusmaatregelen en de zorgplicht tot bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid van alle studenten (Kamerstukken I 2019/20, 35282, A).

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3 'Wet taal en toegankelijkheid'.

²⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3 'Wet taal en toegankelijkheid'.

²⁹ 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.

³⁰ Zoals de zorg, onderwijs en techniek (waaronder ICT).

voorheen naar gestreefd het aantal kennismigranten en internationale studenten te vergroten.³¹

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.³² 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 gericht worden ingezet, en kan zij daarnaast ook nieuwe anderstalige 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.³³ 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.³⁴

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.³⁵ Hieraan zou aandacht kunnen worden besteed in de aankomende Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek.

³¹ 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.

³² Sociaal-Economische Raad (SER), 'Make it in the Netherlands!', april 2013.

³³ Kamerstukken II 2018/19, 35282, nr. 4; Kamerstukken I 2019/20, 35282, E.

³⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31288, 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, 31288, nr. 1096; Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 'Aanleiding'.

³⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36410, nr. 4; Kamerstukken II 2022/23, 36200, 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.³⁶ Samen met andere departementen (zoals SZW en EZK) moet in verband met deze vraagstukken samenhangend beleid voor de lange termijn worden geformuleerd en uitgevoerd.³⁷ Daartoe is afstemming met decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, onderwijskoepels, vakbonden en het bedrijfsleven aangewezen.³⁸

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.

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.³⁹ 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.⁴⁰ In een ministeriële regeling⁴¹ zal de instellingen de gelegenheid worden geboden om

³⁶ 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.

³⁷ Zie het advies over de Miljoenennota 2024, zie Kamerstukken II 2023/24, 36410, nr. 4.

³⁸ 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, 36341, nr. 4; Kamerstukken II 2019/2020, 35300, nr. 3.

³⁹ Voorgesteld artikel 6.4 van de WHW.

⁴⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.7.1. 'Zelfregie in relatie tot toets anderstalig onderwijs en numerus fixus'.

⁴¹ Op grond van artikel 6.4, zevende lid juncto artikel 6.3, zesde lid, van de WHW.

gezamenlijk clusteraanvragen in te dienen.⁴² De huidige macrodoelmatigheidsregeling biedt instellingen hiertoe reeds de mogelijkheid bij de aanvraag voor het starten van nieuwe opleidingen.⁴³

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.⁴⁴ Verder is vaker geadviseerd om te komen tot meer regievoering en een strategie gericht op spreiding en concentratie van het opleidingsaanbod.⁴⁵ In het Bestuursakkoord 2022 zijn reeds afspraken gemaakt over het beheersen van internationale studentenstromen en het behoud van Nederlands als academische taal.⁴⁶ 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 zelfregie.⁴⁷ Dit sluit aan bij de gekozen sturingsfilosofie die uit een combinatie van zelfregie, bestuurlijke afspraken en wettelijke maatregelen bestaat.

De tekst van het wetsvoorstel⁴⁸ 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

⁴² Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.3 'Toetsing anderstaligheid door minister van OCW'.

⁴³ Regeling macrodoelmatig opleidingsaanbod hoger onderwijs 2023.

⁴⁴ Stelselrapportage hoger onderwijs 2016-2023, ResearchNed, CHEPS en KBA Nijmegen, oktober 2023, p. 68-72.

⁴⁵ Commissie-Veerman, Differentiëren in drievoud. Advies van de Commissie Toekomstbestendigheid Hoger Onderwijs Stelsel, 2010, bijlage bij Kamerstukken II, 31 288, nr. 95; Werkgroep Profilering 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>.

⁴⁶ Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap, p. 18-19.

⁴⁷ Kamerstukken II 2023/24, 22452, 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, 36410-VIII, nr. 74.

⁴⁸ Voorgesteld artikel 6.4, eerste lid, van de WHW.

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.⁴⁹

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

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.⁵⁰ 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.⁵¹

Verder blijkt uit de toelichting dat de minister slechts in laatste instantie zijn doorzettingsmacht wil gebruiken om te interveniëren in bestaand anderstalig onderwijsaanbod.⁵² 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.

c. *Doelmatigheidscriteria*

Het tweede lid van de voorgestelde artikelen 6.3 en 6.4 van de 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

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Zie ook de Onderwijsraad, Wetsadvies Internationalisering in balans, 6 februari 2024.

⁵¹ Artikel 6.4, zevende lid jo. 6.3, vijfde lid, van de WHW.

⁵² Memorie van toelichting, paragraaf 1 'Inleiding', paragraaf 3.4.2 'Brede aanpak regie', paragraaf 4.7.3 'Escalatieladder'.

aan de criteria zal zoals gezegd nader worden geconcretiseerd in een algemene maatregel van bestuur.⁵³

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.⁵⁴ 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.

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.⁵⁵ 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

⁵³ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.3 'Toetsing anderstaligheid door minister van OCW' en paragraaf 9.4.4 'Toets anderstalig onderwijs'.

⁵⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.3 'Toetsing anderstaligheid door minister van OCW' en paragraaf 9.1.3 'Opleidingstaal'.

⁵⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.1 'Algemene uitgangspunten'.

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 taalvaardig zijn in (vooral) het Engels.⁵⁶ 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.⁵⁷

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.⁵⁸ 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.⁵⁹ 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.

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.⁶⁰ 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.⁶¹

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.⁶² Hogescholen zijn

⁵⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.1 'Taalmaatregelen'.

⁵⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.1 'Taalmaatregelen'.

⁵⁸ Inspectie van het Onderwijs, 'Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs', Utrecht, november 2018.

⁵⁹ Inspectie van het Onderwijs, 'Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs', Utrecht, november 2018, p. 30-31.

⁶⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.1. 'Opleidingstaal hoger onderwijs'.

⁶¹ Memorie van toelichting, paragraaf 9.1.3. 'Opleidingstaal'.

⁶² Artikel 1.3, eerste lid, van de WHW.

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.⁶³

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.⁶⁴

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.⁶⁵

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.⁶⁶ 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.⁶⁷ 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

⁶³ Artikel 1.3, derde lid, van de WHW.

⁶⁴ Kamerstukken II 2023/24, 22452, 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.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Inspectie van het Onderwijs, 'Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs', Utrecht, november 2018, p. 29, 35-36.

⁶⁷ KNAW, Nederlands en/of Engels, Taalkeuze met beleid in het Nederlands hoger onderwijs, Amsterdam, 2017.

weinig gelegenheid krijgen om schrijfvaardigheid in het Nederlands te ontwikkelen.⁶⁸ 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.⁶⁹ 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.⁷⁰ 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.⁷¹ 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.⁷² 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.⁷³

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 anderstalige student betreft.⁷⁴ 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

⁶⁸ Inspectie van het Onderwijs, 'De Staat van het Onderwijs 2023', mei 2023, p. 166.

⁶⁹ Nuffic, 'Stayrate en arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden in Nederland', mei 2022, p. 29-30.

⁷⁰ IBO Internationalisering van het (hoger) onderwijs, juli 2019, p. 48, 51-54.

⁷¹ Voorgestelde artikelen 7.2 en 7.2a van de WHW.

⁷² Memorie van toelichting, paragraaf 4.2 'Taalbeleid van de instelling'.

⁷³ Voorgesteld artikel 1.3, zevende lid en artikel 7.2a tweede lid van de WHW.

⁷⁴ Taalunie, 'Taalcompetentie in het Nederlands van Nederlandstalige studenten in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen', 2022.

aan de zorgplicht taalvaardigheid.⁷⁵ Daarbij zouden, zoals de regering heeft aangekondigd, bestuurlijke afspraken moeten worden vastgelegd met duidelijke uitgangspunten die leiden tot meetbare resultaten.

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

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.⁷⁶ 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).⁷⁷ 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.⁷⁸

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

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Voorgesteld artikel 1.3, zesde lid, van de WHW.

⁷⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 6.3.1 'Taal'.

⁷⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 7 'Financiële gevolgen'.

worden gefinancierd, en zo dit niet mogelijk is hiervoor extra financiële middelen ter beschikking te stellen.

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.⁷⁹

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,⁸⁰ niet aangemerkt kunnen worden als dienstverrichter en derhalve niet bestreken worden door de bepalingen inzake het vrij verkeer.⁸¹ De regering gaat er dan ook ten onrechte vanuit dat het bekostigd hoger onderwijs⁸² 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.⁸³ 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

⁷⁹ Artikelen 6, 165 en 166 van het VWEU.

⁸⁰ 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.

⁸¹ Artikelen 45-66 VWEU. Zo reeds HvJEU 27 september 1988, C-263/86, *Humbel en Edel*, ECLI:EU:C:1988:451.

⁸² Het wetsvoorstel ziet alleen op het bekostigd hoger onderwijs, aldus de Memorie van toelichting, paragraaf 5.1. 'Taalmaatregelen'.

⁸³ Memorie van toelichting, paragraaf 5.1. 'Taalmaatregelen'.

indirect onderscheid kan maken tussen Nederlandse studenten en overige studenten/unieburgers.⁸⁴

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.⁸⁵ 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 personen⁸⁶ 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.⁸⁷ Een en ander doet recht aan de eerbiediging door de Unie van de rijke Europese verscheidenheid van cultuur, taal en nationale identiteit⁸⁸ 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'.⁸⁹

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.

⁸⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 5.1. 'Taalmaatregelen'.

⁸⁵ Artikel 18 van het VWEU.

⁸⁶ Zoals hiervoor is uiteengezet is het vrij verkeer van personen hier echter niet aan de orde.

⁸⁷ Zo reeds HvJ EU 28 november 1989, C-379/87, Groener, ECLI:NL:C:1989:599.

⁸⁸ Artikelen 3, derde lid en 4, tweede lid, VEU, alsmede artikel 22 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁸⁹ Artikel 165, eerste lid, 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.⁹⁰ 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.

De Afdeling kan de toelichting⁹¹ volgen dat een fixus (zowel op een opleiding als geheel, als op een traject binnen een opleiding) in de vorm van een maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten toelaatbaar kan zijn. Het is de publieke taak van de Nederlandse overheid om te voorzien in een toegankelijk nationaal onderwijsstelsel. Deze taak richt zich in de eerste plaats op de in Nederland gevestigde leerlingen en studenten en daarnaast op gelijke wijze op personen die krachtens EU-recht en EER-recht aanspraak maken op toegang tot het Nederlandse onderwijsstelsel. Om de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs te kunnen waarborgen moeten de instellingen over voldoende – primair vanuit de rijkskas bekostigde – middelen en capaciteit beschikken. Deze overheidsfinanciering kent haar grenzen.

Een grote instroom van niet EER-studenten kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de toegankelijkheid ervan, wanneer de beschikbaarheid en opleidingskansen onder druk komen te staan. Gezien het verschil in verantwoordelijkheid, kan het in dat geval gerechtvaardigd zijn dat een prioritering ten gunste van EER-studenten plaatsvindt en de toelating van niet-EER-studenten begrensd wordt, in de vorm van fixus-maatregel. Indien er evenwel bij inschrijving van alle EER-studenten nog capaciteit over is moet deze met inachtneming van de selectieprocedures worden aangevuld met niet-EER-studenten. Het niet toelaten van niet-EER-studenten zou in dat geval in strijd komen met internationale gelijkheids- en non-discriminatie-normen.⁹²

De mogelijkheid van een fixus-maatregel voor niet-EER-studenten is in het voorstel nader genormeerd. Het moet gaan om het geval waarin het verwachte aantal aspirant-studenten uit deze categorie in aanmerkelijke mate bijdraagt aan de ontoereikendheid van de onderwijscapaciteit.⁹³ Ook kan het gaan om de situatie dat een noodfixus vereist is in verband met een

⁹⁰ 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.

⁹¹ Memorie van toelichting, par. 5.2.2 'Maatregel maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten'. Het navolgende is mede gebaseerd op een eerdere voorlichting van de Afdeling over deze materie in het kader van het voorstel van Wet taal en toegankelijkheid, Kamerstukken I 2019/20, 35282, E, p.8-11.

⁹² Memorie van toelichting, paragraaf 4.6.2 'Maximaal aantal plaatsen voor niet-EER studenten' en paragraaf 5.2.2. 'Maatregel maximaal aantal plaatsen voor niet-EER studenten'.

⁹³ Voorgesteld artikel 7.54b van de WHW.

(a) onverwachte en grote stijging van het aantal aanmeldingen van niet-EER-studenten die (b) een ernstig risico op verdringing van EER-studenten met zich brengt.⁹⁴ Deze nadere normering is te begrijpen, vanuit overwegingen van proportionaliteit. Daarmee is zij wel complex geworden. De Afdeling merkt op dat het van belang is dat meer duidelijkheid geboden wordt ten aanzien van de betekenis van deze normering, hetzij met een uitgebreidere toelichting dan wel een indicatie van de voorziene ministeriële regeling.⁹⁵

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

7. Overgangsfinanciering

Op grond van de rechtszekerheid is het van belang dat de toelichting vermeldt dat overgangstermijnen worden gehanteerd voor opleidingen die moeten stoppen.⁹⁶ 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 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.⁹⁷ 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 overgangsfinanciering wanneer instellingen anderstalig onderwijsaanbod niet (mogen) continueren en daardoor in financiële problemen raken.

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.⁹⁸ 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

⁹⁴ Voorgesteld artikel 7.54c, derde lid, van de WHW.

⁹⁵ Voorgesteld artikel 7.54b, vierde lid, en artikel 7.54c, achtste lid, van de WHW.

⁹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 9.4.4 'Toets anderstalig onderwijs'.

⁹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 7 'Financiële gevolgen'.

⁹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VIII, nr. 112.

mogelijk te maken.⁹⁹ 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 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 2026-2027.¹⁰⁰ Gelet op de uitvoeringstoetsen 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.¹⁰¹

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

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.¹⁰² Het is echter de vraag of dit cijfer een betrouwbare indicatie

⁹⁹ 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, 31200 IXB, nr. 3, Kamerstukken II 2011/12, 33000 IXB, nr. 3, Kamerstukken II 2012/13, 33400-IX, nr. 3 en Kamerstukken II 2020/21, 35570-IX, nr. 3).

¹⁰⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 10 'Inwerkingtreding'.

¹⁰¹ Uitvoeringstoets DUO, 13 oktober 2023; Uitvoeringstoets Stichting Studielink, onderwijsinstellingen, koepels, 12 september 2023.

¹⁰² Uitsprakenwebsite CDHO / Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

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.¹⁰³

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

10. Omkeerregeling mbo

Het wetsvoorstel introduceert de grondslag voor een 'omkeerregeling' in het mbo door middel van een wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs. 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.¹⁰⁴ Omdat het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid daarna controversieel werd verklaard is geen nader rapport uitgebracht.

De primaire doelstellingen van het huidige wetsvoorstel zijn het bevorderen 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 oorspronkelijk de bedoeling was.¹⁰⁵ Weliswaar is er enig verband met internationalisering, 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 Nederlandse taalvaardigheid van (anderstalige) studenten of het hebben en voeren van een taalbeleid. Deze verschillen illustreren dat de omkeerregeling slechts zijdelings verband houdt met dit wetsvoorstel.

¹⁰³ DUO, Uitvoeringstoets Wet internationalisering in balans, 13 oktober 2023.

¹⁰⁴ Zie advies van 9 december 2020, kenmerk W05.20.0373/I, via <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@122904/w05-20-0373/>.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2015/16, 22452, nr. 48, p. 11.

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.¹⁰⁶ Feitelijk worden hiermee immers ook andere vormen van differentiatie qua referentieniveaus taal en rekenen binnen het mbo mogelijk gemaakt.¹⁰⁷

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.

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,

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ 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/I, via <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@117032/w05-18-0206/>.