

35 282 **Voorstel van wet tot Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het stellen van voorschriften ten behoeve van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en met betrekking tot taal in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs (Wet taal en toegankelijkheid)**

Nr. xxx **Nota naar aanleiding van het verslag**

Ontvangen

Graag dankt de regering de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor hun snelle inbreng en voor de vragen die zij hebben gesteld en de opmerkingen die zij heeft gemaakt. Op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen gaat zij hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

Inhoudsopgave

- I. ALGEMEEN**
 - 1. Inleiding**
 - 2. Taal**
 - 2.1 Taal: doel en achtergrond**
 - 2.2 Taal: inhoud van het wetsvoorstel**
 - 3. Toegankelijkheid, capaciteitsbeperking, numerus fixus**
 - 4. Instellingscollegegeld**
 - 5. Eigen bijdragen**
 - 6. Financiële gevolgen, gevolgen voor uitvoering, toezicht en handhaving**
 - 7. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State**
 - 8. Evaluatie en inwerkingtreding**
- II. ARTIKELSGEWIJS**
 - Artikel I, onderdeel M (artikel 7.2)**
 - Artikel I, onderdeel P**

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie en de leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie, de leden van de GroenLinks-fractie, de leden van de SP-fractie, de leden van de PvdA-fractie en de leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de fracties stellen een aantal vragen.

Alvorens tot beantwoording van de afzonderlijke vragen van de fracties over te gaan, merkt de regering graag het volgende op. Tegelijkertijd met de verzending van de beantwoording wordt een nota van wijziging verstuurd naar uw Kamer. De regering maakt, voordat zij tot beantwoording overgaat, van de mogelijkheid gebruik om de voornaamste wijzigingen in deze nota van wijziging toe te lichten. Hiervoor is gekozen omdat in de beantwoording uit wordt gegaan van – of zal worden gerefereerd aan – de wijzigingen die met deze nota van wijziging worden voorgesteld.

Taal

Voor wat betreft het onderdeel taal in het wetsvoorstel, worden bij nota van wijziging opleidingen die op grond van de artikelen 1.19 en 1.19a van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) volledig in het buitenland worden verzorgd (transnationaal onderwijs), uitgezonderd van de taalmaatregelen. Deze uitzondering ziet op zowel de plicht voor onderwijsinstellingen om zich in het kader van hun onderwijswerkzaamheden mede te richten op het bevorderen van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid van studenten (artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW), als op de eisen die in de voorgestelde wijzigingen van artikel 7.2 en hoofdstuk 5 van de WHW worden gesteld aan het verzorgen van anderstalig onderwijs. Tevens

wordt geregeld dat het in bijzondere situaties mogelijk wordt om specifieke (groepen van) opleidingen uit te zonderen van de vereisten in voorgesteld artikel 7.2 van de WHW en de verplichting om instemming te vragen bij de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO) als bedoeld in artikel 5.6a van de WHW, in verband met specifieke regionale (bijvoorbeeld demografische krimp) of economische omstandigheden of tekorten aan personeel op een specifieke arbeidsmarkt.

Tot slot wordt ten aanzien van het onderdeel taal met de nota van wijziging geregeld dat taalbeleid over het verzorgen van anderstalig onderwijs (voorgesteld artikel 7.2, derde lid, van de WHW) vereist is wanneer het onderwijs dat in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd, de propedeutische of afstudeerfase van de opleiding betreft, of wanneer een derde deel of meer van de totale studielast van een opleiding in een andere taal wordt verzorgd. In hoofdstuk 5 van de WHW wordt bovendien met met de nota van wijziging geregeld dat instemming van het accreditatieorgaan verplicht is wanneer het onderwijs dat in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd, twee derde deel of meer van de totale studielast betreft van de opleiding. Voorgaande wijziging is gepleegd met het oog op de voordelen die meertalig onderwijs kan bieden. Tevens wordt met de wijziging gevolg gegeven aan het verzoek van de NVAO om de grens ten aanzien van instemming van de NVAO te verhogen.¹

Ten behoeve van de duidelijkheid wordt hieronder schematisch weergegeven welke procedurele vereisten voor hogescholen of universiteiten gelden, indien een andere taal wordt gevoerd op grond van het meerwaardecriterium als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, van de WHW:

Situatie	Taalbeleid verplicht (instellingsniveau)? ²	Instemming verplicht (opleiding of anderstalig traject)?
<i>Opleiding</i>		
Nederlandstalig (0 tot 1/3 van de totale studielast is in een andere taal dan het Nederlands)	Nee	Nee
Meertalig (1/3 tot 2/3 van de totale studielast is in een andere taal dan het Nederlands)	Ja	Nee
Anderstalig (ten minste 2/3 van de totale studielast is in een andere taal dan het Nederlands)	Ja	Ja
<i>Traject</i>		
Anderstalig (ten minste 2/3 van de totale studielast is in een andere taal dan het Nederlands)	Ja	Ja

Arbeidsmarktfixus

Een arbeidsmarktfixus is in de huidige situatie, op grond van artikel 7.56 van de WHW, mogelijk via een ministeriële regeling. Indien een arbeidsmarktfixus wordt vastgesteld is die van toepassing op alle instellingen die de betreffende opleiding verzorgen. Momenteel is geen arbeidsmarktfixus vastgesteld bij ministeriële regeling. Wel kunnen er opleidingen zijn die kiezen voor het instrument capaciteitsfixus in gevallen waarin arbeidsmarktverwelingen een rol spelen. Het is belangrijk dat dit soort opleidingen in de nieuwe situatie niet tussen wal en schip geraken. Met de nota van wijziging wordt in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen om de huidige criteria in de wet voor een arbeidsmarktfixus in een ministeriële regeling nader uit te werken. De regering is voornemens om de commissie die over aanvragen voor een capaciteitsfixus (numerus fixus) gaat adviseren, zich ook te laten buigen over verzoeken voor een arbeidsmarktfixus, en het proces voor beide fixi gelijk te trekken.

1. Inleiding

¹ Het oorspronkelijke voorstel hield in dat – indien het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands werd verzorgd op grond van artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, van de WHW – de instelling verplicht was taalbeleid vast te stellen en instemming bij de NVAO te vragen wanneer het onderwijs in een andere taal werd verzorgd aan een volledige opleiding, wanneer het onderwijs in een andere taal werd verzorgd de propedeutische of afstudeerfase betrof, of wanneer een derde deel of meer van de totale studielast in een andere taal werd verzorgd (in geval van een opleiding met een studielast van zestig studiepunten) dan wel een vijfde deel of meer van de totale studielast (in geval van een opleiding met een studielast van meer dan zestig studiepunten).

² Taalbeleid is tevens verplicht wanneer het onderwijs dat in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd de propedeutische fase of de afstudeerfase betreft.

De leden van de VVD-fractie willen de regering vragen hoe het staat met de uitvoering van de motie Tielen (Kamerstuk 22 452, nr. 64) die oproept tot een centraal aanmeldpunt voor internationale studenten. De leden vragen de regering waarom dit geen deel uitmaakt van het wetsvoorstel.

Voor de uitvoering van de motie Tielen is geen wetswijziging nodig. Zoals aan uw Kamer is bericht in de Kabinetsreactie op het IBO Internationalisering van het (hoger) onderwijs (hierna: IBO), is dit gezamenlijk met de sector opgepakt.³ Studielink is het centrale aanmeldpunt voor alle studenten die aan een Nederlandse bekostigde onderwijsinstelling willen gaan studeren. Naar blijkt is het inschrijfproces voor internationale studenten echter niet altijd eenvoudig, eenduidig en helder, omdat buitenlandse vooropleidingsgegevens en identificatie internationaal nog niet uitwisselbaar zijn. Daarmee is de inschrijving van buitenlandse studenten een aanzienlijk grotere administratieve belasting voor de instellingen, in vergelijking met de Nederlandse studenten. DUO, Studielink en de instellingen onderzoeken de verschillende mogelijkheden om dit proces te verbeteren.

Voorts vragen de leden welke strategie Nederland op dit moment voert als het gaat om het aantrekken van talent; in hoeverre heeft Nederland daar nu uitgesproken kaders op, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat we internationaal talent naar Nederland trekken of juist om te voorkomen dat nationaal talent naar andere landen wordt getrokken?

Nederland hoort bij de top als het gaat om hoger onderwijs en onderzoek en dat oefent sterke aantrekkingskracht uit op internationaal talent.⁴ De inzet is om internationaal concurrerend en aantrekkelijk te blijven voor talent. Het opleiden en vasthouden van divers toptalent vormt een sterk fundament voor de wetenschap. Het is wel belangrijk om extra zorgvuldig om te gaan met het aantrekken en behouden van wetenschappelijk talent in de wetenschapsgebieden waar de internationale concurrentie hevig is en onze wetenschappers soms uit meerdere landen aanbiedingen krijgen. Een helder profiel helpt bij het aantrekken van talentvolle buitenlandse onderzoekers, daarvoor investeert deze regering bijvoorbeeld in sectorplannen.

Het Holland Scholarship Programme is een instrument waarbij met de sector wordt samengewerkt om talent naar Nederland te halen. Daarnaast is, onder leiding van de VSNU, samen met de ministers van EZK en BZK en diverse veldpartijen, het project 'Make IT in the Netherlands' opgezet. Dat is bedoeld om het voor IT-talent zo aantrekkelijk mogelijk te maken naar Nederland te komen.

Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens, zo vragen zij, dat de 'war on talent' niet alleen een bedrijfsaangelegenheid is, maar ook een duidelijke landenstrategie noodzakelijk maakt. De leden van de VVD-fractie zien dat verschillende landen actieve programma's hebben om studenten aan zich te binden en vragen de regering hoe zij kijkt naar de Nederlandse strategie op dit vlak.

Zoals in de Kamerbrief over de hoofdlijnen Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek⁵ is aangegeven, is een stevige internationale positionering van het Nederlandse hoger onderwijs en onderzoek nodig om in een veranderend internationaal landschap een competitieve kenniseconomie te blijven. In de kabinetsreactie op het IBO heeft de regering aangekondigd voornemens te zijn om samen met de ministeries van BZ, EZK en LNV de kennisdiplomatie te versterken. Daarbij zal de vraag worden betrokken met welke landen we intensief willen samenwerken en welke kennis we met welke landen willen delen. Een coherente landenstrategie kan één van de uitkomsten zijn van deze versterking.

Voorts vragen de leden of de regering kan aangeven welke stappen zij als noodzakelijk acht om de komende tijd nog te zetten, naast dit wetsvoorstel. Heeft de regering in samenspraak met het bedrijfsleven zicht op waar we vooral extra talent voor willen aantrekken? Welke rol speelt de regering in het bedrijfsleven helpen bij deze vraag naar talent? Welke instrumenten heeft de regering in dat kader op dit moment om te sturen op internationale studenten?

Het IBO beschrijft de complexiteit en nadelen van actieve sturing op de arbeidsmarkt. Een studie duurt ten minste drie tot vier jaar en in de tussentijd kan er veel veranderen op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd vindt de regering het belangrijk om goed samen te werken met de ministeries van EZK en BZ op het gebied van kennisbeleid, en ziet de regering de knelpunten in specifieke sectoren zoals de techniek. Daarom is er bijvoorbeeld bewust voor gekozen om het programma 'Make IT in the Netherlands' te richten op de IT-sector. Ook zet de regering met het Techniekpact al een aantal jaren in op het vergroten van het aantal techniekstudenten, en met succes. Voor een aantal universitaire bètatechniekopleidingen is het aantal studenten dat belangstelling heeft voor die opleiding groter, dan wat de universiteiten aan kunnen met behoud van de kwaliteit. Daarom heeft de minister van OCW deze zomer in de bekostiging middelen gerealloceerd, naar rato van het aandeel bètatechniekstudenten. Dit betekent dat de technische universiteiten er per saldo

³ IBO Internationalisering van het (hoger) onderwijs. Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 288, nr. 782.

⁴ Zie bijvoorbeeld de OESO-vergelijking 'Benchmarking Higher Education System Performance', 2019.

⁵ Kamerbrief over hoofdlijnen Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek. Kamerstukken II 2019/20, 31 288, nr. 786.

middelen bij krijgen. De universiteiten zullen daarmee onder andere de opleidingscapaciteit op een aantal plekken vergroten. De technische universiteiten zullen dit ook gezamenlijk met algemene universiteiten oppakken in het onderwijssectorplan bètatechniek. Verder wordt gezorgd voor synergie tussen de Nationale Wetenschapsagenda (NWA) en de missiegedreven Kennis- en Innovatieagenda's van het ministerie van EZK.⁶

In de Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek wordt teruggekomen op de stappen die nodig zijn om studenten aan Nederland te binden. Ook wordt dit onderwerp meegenomen in eerdergenoemd overleg – zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op het IBO met de ministeries van BZ, EZK en LNV.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan verklaren waarom Nederland geen enkel onderscheid maakt tussen een Thaise psychologiestudent die hier wil komen studeren en Indiaas techniek talent. Beide maken gebruik van onderwijs dat wordt gefinancierd door de belastingbetaler en via een steeds grotere instroom ook een steeds groter beslag legt op gemeenschapsgeld. Is de regering het met de leden eens dat dit vraagt om een nadere verkenning op en specificatie van de Nederlandse talentenstrategie, zo vragen zij.

De leden stellen de vraag waarom in Nederland geen onderscheid wordt gemaakt tussen niet-EER-studenten onderling, al naar gelang hun studiekeuze en de bijdrage die de student gelet op de behoefte in de Nederlandse arbeidsmarkt kan leveren aan de Nederlandse economie.

Niet-EER-studenten maken inderdaad gebruik van ons publiek gefinancierde onderwijsstelsel. Instellingen ontvangen echter geen studentgebonden bekostiging voor niet-EER-studenten, en met onderhavig wetsvoorstel wordt bovendien geregeld dat instellingen het bedrag in kwestie doorberekenen aan niet-EER-studenten zodat het financiële beslag dat niet-EER-studenten op het stelsel leggen juist wordt verkleind. Het IBO laat zien dat niet-EER-studenten financieel een grotere bijdrage leveren aan de Nederlandse kenniseconomie en arbeidsmarkt dan dat er onderwijsbekostiging voor hen wordt aangewend. De 'opbrengst' van internationale studenten hangt daarbij van veel factoren af, waaronder de zogenoemde 'stay rate' onder buitenlandse studenten en de aspecten die daarop van invloed zijn.⁷ De beschikbare informatie op dit terrein geeft geen aanleiding om per sector of studierichting onderscheid te maken naar de internationale studenten die zich voor deze opleiding willen inschrijven. Het is bovendien niet toegestaan dat binnen de groep niet-EER-studenten onderscheid wordt gemaakt op basis van de nationaliteit van een student, tenzij daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond bestaat. Wel wordt van instellingen verwacht dat zij zich in het belang van de arbeidsmarkt en van elke student die zich voor een opleiding in het hoger onderwijs inschrijft, hetzij een Nederlandse hetzij een buitenlandse student, bezighoudt met de aansluiting van de opleiding op de arbeidsmarkt. Een talentenstrategie blijft tegelijkertijd relevant als het gaat om het versterken van onze kenniseconomie. Zoals bij de beantwoording van vorige vragen in dit verslag van de leden is aangegeven, wordt hier op verschillende manieren aan gewerkt.

De leden van de SGP-fractie willen weten in hoeverre de regering in de rapporten over internationalisering aanleiding heeft gezien het wervingsbeleid ten aanzien van buitenlandse studenten te herijken. Zij steunen het voornemen om de subsidie aan Neso-kantoren⁸ af te bouwen, maar zij constateren dat het ibo-rapport⁹ in meer algemene zin stelt dat een actief wervingsbeleid voor buitenlandse studenten niet langer nodig is. Welke aanvullende versoeringen beoogt de regering, zo vragen deze leden.

Allereerst wil de regering benadrukken dat de afbouw van de Neso-kantoren geen versoering of bezuiniging op internationalisering betreft. De regering is immers voornemens de vrijvallende middelen op andere wijze in te zetten voor de versterking van de kennis- en onderwijsdiplomatie via onderwijs- en wetenschapsattachés.

In de Kabinetsreactie op het IBO noemt de regering daarnaast diverse maatregelen die tot doel hebben om de instroom van internationale studenten beheersbaarder te maken en daarmee bij te dragen aan een oplossing voor capaciteits- en financieringsproblemen. Het gaat onder andere om maatregelen die worden getroffen op het gebied van capaciteit (numerus fixus) en op het terugdringen van de groepdruk. In de beleidsreactie op het advies van de Commissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (hierna: CBHOO) heeft de regering aangegeven dat het de groepdruk op studentenaantallen terugdringt door een groter deel van de bekostiging vast te leggen. Hierdoor wordt de concurrentie tussen instellingen kleiner en neemt ook de financiële prikkel voor het aantrekken van internationale (EER-)studenten af.

Daarnaast heeft de regering een aantal subsidies die gericht zijn op mobiliteit geherprioriteerd. Naast de subsidie voor Nuffic is voor het Holland Scholarship Programma in overleg met de onderwijskoepels en instellingen voor het studiejaar 2021-2022 het aantal beschikbare uitgaande

⁶ Kamerstukken II, 2018/19, 29 338, nr. 186.

⁷ CPB, 'Economische effecten van internationalisering in het ho en mbo', 2019.

⁸ Neso's: Netherlands Education Support Offices (Nuffic).

⁹ ibo: interdepartementaal beleidsonderzoek.

mobilitateitsbeurzen verdubbeld, ten koste van het aantal beurzen dat beschikbaar is voor inkomende mobiliteit. De reden hiervoor is dat de regering minder noodzaak ziet om internationale studenten te werven, en wil faciliteren dat meer Nederlandse studenten periode naar het buitenland gaan. Het betreft hier geen versobering, maar wel een herprioritering voor de inzet van financiële middelen. Tot slot zal ook het aantal uitgaande beurzen in het kader van het Erasmus+ programma worden uitgebreid.

2. Taal

2.1 Taal: doel en achtergrond

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij het mogelijk acht dat, als gevolg van het meerwaarde-criterium, instellingen vaker dan nu het geval is onderwijs zullen aanbieden in een andere taal dan het Nederlands.

Net als in de huidige situatie het geval is, blijft met het wetsvoorstel het uitgangspunt dat onderwijs in het Nederlands wordt verzorgd, tenzij sprake is van een wettelijke uitzonderingsgrond om het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden. De aanpassing in de uitzonderingsgronden van 'noodzaak' naar 'meerwaarde' moet met name worden gezien als modernisering van de wettelijke vereisten, waarbij ruimte wordt gemaakt voor maatwerk. In vergelijking met de tijd waarin het noodzaakvereiste is geïntroduceerd, is de wereld meer geglobaliseerd. Dit betekent dat het in de huidige praktijk mogelijk vaker dan toen in de rede ligt dat wordt nagedacht over het verzorgen van onderwijs in andere talen, omdat dit van meerwaarde zou kunnen zijn voor de student. Tegelijkertijd moet de voorgestelde wijziging van het noodzakelijkheids criterium naar het meerwaarde criterium in samenhang worden gezien met de introductie van striktere procedurele waarborgen. Een instelling mag op grond van het wetsvoorstel alleen op de juiste inhoudelijke gronden overschakelen op een andere taal dan het Nederlands, en alleen wanneer hiervoor bewust en weloverwogen wordt gekozen. In dit kader is het ook van belang dat door instellingen moet worden nagegaan of meertaligheid een optie is, in plaats van het onderwijs volledig in een andere taal aan te bieden. De regering wil met het wetsvoorstel dan ook met name bereiken dat weloverwogen en juiste keuzes worden gemaakt rondom taal, en kan geen voorspellingen doen over de toekomstige aantallen anderstalige opleidingen.

Voorts vragen de leden of de regering een overzicht kan geven van de verdeling tussen Engels en Nederlands afgezet tegen het totaal aantal opleidingen in Nederland. De leden van de VVD-fractie verwachten een aanmerkelijk verschil tussen bijvoorbeeld exacte opleidingen, die erg internationaal georiënteerd zijn en bijvoorbeeld een opleiding rechten.

Op dit moment wordt de taal waarin het onderwijs aan een opleiding wordt verzorgd (nog) niet centraal geregistreerd. Met een nota van wijziging wordt voorgesteld om een centrale registratie bij te houden van de opleiding die instemming hebben verkregen van de NVAO om anderstalig onderwijs te verzorgen.

De VSNU inventariseert sinds studiejaar 2016/2017 de taal van opleidingen. In dat overzicht zijn ook de verhoudingen per HOOP-gebied inzichtelijk als het gaat om het aantal Nederlandstalige en Engelstalige opleidingen. In het overzicht van 2019 is te zien dat op grond van de door de VSNU gehanteerde definities bij bacheloropleidingen opleidingen veelal grotendeels in het Nederlands worden verzorgd of dat er de keuze is tussen een Nederlandstalige en Engelstalige variant. Uitzondering hierop zijn bijvoorbeeld de techniekopleidingen en sectoroverstijgende opleidingen (zoals University Colleges). In het overzicht van 2019 is te zien dat het merendeel van de masteropleidingen in een andere taal wordt verzorgd, waarbij bij de sector Recht het grootste percentage Nederlandstalige opleidingen beschikbaar is. Er is dus inderdaad een verschil te zien tussen de sectoren met meer exacte opleidingen en de sectoren zoals Recht.

De Vereniging Hogescholen en de NRTO houden deze gegevens niet structureel bij. Wel is over studiejaar 2017-2018 bekend dat op grond van de gegevens van de Vereniging Hogescholen 82% van de opleidingen geheel in het Nederlands wordt aangeboden, 11% van de opleidingen zowel een Nederlandstalige als een Engelstalige variant aanbiedt, en circa 7% geheel in het Engels wordt aangeboden. Een uitsplitsing naar sector of opleiding is niet voorhanden.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie of de regering het meerwaarde-beginsel nader kan omschrijven in criteria waaraan instellingen zouden moeten toetsen of het onderwijs in beginsel in het Nederlands of Engels dient te worden gegeven?

Het meerwaarde criterium is vervat in voorgesteld artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel. De hoofdregel in het wetsvoorstel blijft 'Nederlands, tenzij'. Deze hoofdregel betekent niet dat in alle gevallen het Nederlands de meest logische keuze is gezien de aard, inrichting en kwaliteit van de opleiding, en met het oog op de eindtermen. Daarom biedt het wetsvoorstel mogelijkheden om af te wijken van de hoofdregel. Het is wel aan de instelling om aan te tonen dat een andere taal meerwaarde heeft boven het Nederlands. Met het voorgaande als uitgangspunt is

de regering voornemens het meerwaardecriterium nader te concretiseren bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb). Over deze nadere invulling van het meerwaardecriterium wordt momenteel het gesprek gevoerd met de NVAO, de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie), de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO), de koepels en de studentenorganisaties. Naar aanleiding van deze eerste gesprekken wordt nu gedacht aan criteria waarmee de betreffende meerwaarde kan worden aangetoond. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om de internationale aard of oriëntatie van de opleiding, het (onderzoeks)werkveld waartoe een opleiding inhoudelijk en op grond van de eindtermen toe leidt, en aspecten die te maken hebben met de kwaliteit van de opleiding. Bij de verdere uitwerking bij amvb worden de verschillende relevante partijen, waaronder in ieder geval de NVAO, nauw betrokken.

De leden vragen verder of de regering nogmaals kan bevestigen dat het hier gaat om een inspanningsverplichting van instellingen om tot een aanbod te komen, maar dat het hier niet gaat om een verplichting voor buitenlandse studenten om ook daadwerkelijk verplicht hier aan deel te nemen?

De voorgestelde wijziging van artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW houdt een inspanningsverplichting in voor onderwijsinstellingen. Hoe de instellingen invulling geven aan deze verplichting is aan de instelling; het is daarom niet wettelijk verplicht om, noch voor Nederlandstalige noch voor niet-Nederlandstalige studenten, tot een aanbod te komen. Het is aan de instelling om per specifieke opleiding te bepalen of er ook sprake zou moeten zijn van een verplichte deelname aan Nederlandstalig aanbod, en of die deelname ook voor niet-Nederlandstalige studenten wordt verplicht.

Enkel ten aanzien van Nederlandstalige studenten kan op grond van voorgesteld artikel 1.3, zesde lid, bij amvb verplicht worden voorgeschreven waaruit de verplichting van instellingen tot het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in ieder geval dient te bestaan.

De leden vragen voorts of de regering nader kan verklaren wat zij voor zich ziet bij de AMvB waarmee nadere invulling wordt gegeven aan de verplichting tot bevorderen van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid?

In het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen voor een amvb waarin regels gesteld kunnen worden voor de wijze waarop de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands wordt bevorderd voor Nederlandstalige studenten. Het wetsvoorstel bepaalt dat deze regels onder meer betrekking kunnen hebben op het niveau van uitdrukkingsvaardigheid waarover een student aan het einde van een opleiding moet beschikken, of het bieden van ondersteuning aan de student. Hoe de amvb er uit komt te zien wil de regering nader bezien, in overleg met de sector. Daarnaast wil de regering het aanvullend onderzoek naar de factoren die van invloed kunnen zijn op de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van studenten betrekken, dat in de kabinetsreactie op het IBO is aangekondigd. In ieder geval vindt de regering het van belang om te kijken of bij de invulling van de amvb differentiatie (naar opleidingssoort, opleidingsfase) benodigd is.

Tevens stellen de leden de vraag of de regering een inschatting kan geven van de te verwachten impact van het aangescherpte criterium op dit overzicht.

De regering neemt aan dat de leden met het overzicht doelen op het gevraagde overzicht van de verdeling tussen Engelstalig en Nederlandstalig afgezet tegen het totaal aantal opleidingen in Nederland. De inschatting van de regering is dat er meer bewustzijn komt voor het belang van de Nederlandse taal, en dat artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW een concretere en bredere betekenis krijgt in het hoger onderwijs. Met meer aandacht voor het algemene belang dat studenten zich in het Nederlands kunnen uitdrukken in combinatie met het meerwaardecriterium in het voorgestelde artikel 7.2 van de WHW verwacht de regering dat keuzes voor een andere taal dan het Nederlands bewuster en meer weloverwogen worden genomen, en alleen op de juiste inhoudelijke gronden. Het feit dat met deze wetswijziging verplicht taalbeleid moet worden opgesteld en instemming moet worden verkregen van de NVAO indien een instelling voor een substantieel deel onderwijs in een andere taal wil aanbieden, draagt hier aan bij.

De leden vragen daarnaast hoe de regering aankijkt tegen het risico dat nu instellingen zich meer geroepen voelen het Nederlands aan te bieden aan internationale studenten, deze internationale studenten mogelijk ook kunnen worden afgeschrikt om in Nederland te studeren. Hoe taxeert de regering dit risico en welke waarborgen zitten er in dit voorstel om deze mogelijke afschrikwekkende werking voor internationaal talent te voorkomen, zo vragen de leden.

De regering verwacht niet dat de voorgestelde verplichting voor onderwijsinstellingen om zich mede te richten op de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands een afschrikwekkende werking zal hebben op anderstalige studenten. Ook voor niet-Nederlandstalige studenten is een goede uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands namelijk van waarde, wanneer zij zich willen binden met de lokale omgeving en tijdens hun studie willen integreren in de Nederlandse samenleving.

Tegelijkertijd is de regering zich ervan bewust dat ten aanzien van Nederlandstalige en niet-Nederlandstalige studenten niet per definitie dezelfde inspanningen verwacht mogen worden als het gaat om de Nederlandse taalvaardigheid. Om die reden is in het wetsvoorstel zodanig onderscheid tussen de eerstgenoemde en laatstgenoemde groep gemaakt, dat de wet niet de mogelijkheid biedt om ten aanzien van niet-Nederlandstalige studenten concrete verplichtingen aan instellingen te stellen. Zo is er een variëteit in achtergrond en studieduur bij anderstalige studenten. De regering heeft er daarom voor gekozen een inspanningsplicht vast te leggen voor instellingen en geen directe plicht voor de internationale studenten zelf. Dit laat evenwel onverlet dat een instellingsbestuur - ook in de huidige situatie - binnen een specifieke opleiding wel concrete verplichtingen met betrekking tot de Nederlandse taal kan stellen aan niet-Nederlandse studenten, bijvoorbeeld gelet op de aard, de inrichting of de kwaliteit van die opleiding.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie hoe de regering reflecteert op de kritische houding van onder meer de Inspectie voor het Onderwijs, die aangeeft dat de voorgestelde wijzigingen in het kader van handhaving geen verbetering zijn.

Naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de inspectie is het wetsvoorstel en de toelichting daarbij op een aantal punten aangepast om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verder te bevorderen. Zo is met het wetsvoorstel ten aanzien van de inhoudelijke beoordeling van de gronden waarop door een instelling wordt overgegaan op het verzorgen van het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands, een belangrijker rol neergelegd voor de NVAO. In het wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt om bij of krachtens amvb het 'meerwaardecriterium' nader te concretiseren en daarmee beter uitvoerbaar te maken, zowel voor de NVAO als voor de onderwijsinstellingen. In het wetsvoorstel worden tevens duidelijke voorschriften vastgesteld over wanneer een instelling taalbeleid dient op te stellen, en waaruit het taalbeleid in ieder geval dient te bestaan. Nu de inspectie toeziet op de naleving van de in de WHW gegeven voorschriften, en de NVAO vooraf toetst of de keuze voor een andere taal voldoet aan de norm in artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, wordt beoogd te voorzien in een effectief en sluitend systeem voor uitvoering, naleving en handhaving. Over de uitvoeringsaspecten met betrekking tot het gewijzigde artikel 7.2 van de WHW blijft de regering met de inspectie, de NVAO en tevens de CDHO in gesprek; bij de uitwerking van de verschillende aspecten bij lagere regelgeving zullen deze partijen ook nadrukkelijk betrokken worden.

Voor wat betreft het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands als bedoeld in het voorgestelde artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW, heeft de inspectie aangegeven dat een concretisering van deze norm in een amvb concretere handvatten kan geven voor het toezicht. Ook bij de concretisering van deze norm bij amvb, zal de inspectie betrokken worden.

De leden van de CDA-fractie vragen op grond van welke afwegingen de regering voor de voorgestelde vorm van regulering gekozen heeft waarbij geen generieke taaleisen aan het onderwijs worden gesteld.

De regering heeft er niet voor gekozen om het aantal studies in een andere taal te maximaleren of voor alle studies generieke taaleisen te stellen aan het onderwijs. De regering ziet - hoewel de hoofdregel' Nederlands, tenzij' blijft - namelijk dat per specifieke opleiding kan verschillen of het aanbieden van anderstalig onderwijs, en in welke mate, in het belang is van de studenten aan die opleiding. Daarom biedt dit wetsvoorstel ruimte voor maatwerk. Een andere taal kan meerwaarde kan hebben voor de student boven het Nederlands. Dit hoeft niet altijd tot een volledig anderstalige opleiding te leiden; met meertalige opleidingen (deels Nederlands, deels anderstalige opleidingen) kunnen zowel de voordelen van een andere taal als van het Nederlands worden benut. Generieke eisen hebben het risico in zich dat er te weinig ruimte voor maatwerk is. Met een maximalisering van het aantal anderstalige opleidingen of generieke taaleisen die voor alle opleidingen gelden ziet de regering bijvoorbeeld het risico dat niet alle studenten kunnen profiteren van de positieve effecten van het volgen van onderwijs in een andere taal.

Met het wetsvoorstel wordt een verplichting gecreëerd voor onderwijsinstellingen om in het kader van hun onderwijstaken zich mede te richten op het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van alle studenten, zowel Nederlandstalige studenten als niet-Nederlandstalige studenten. Juist omdat de regering het van belang vindt dat ook de niet-Nederlandstalige student de mogelijkheid heeft om zijn uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te bevorderen, is de maatschappelijke opdracht van onderwijsinstellingen verbreed naar alle studenten. Het zich kunnen uitdrukken in de Nederlandse taal kan de binding met de lokale omgeving bevorderen en het kan bijdragen aan de integratie van de internationale student in de Nederlandse samenleving tijdens de studie.

Op grond waarvan acht de regering het ongewenst om eisen te stellen aan de Nederlandse taalbeheersing voor internationale studenten, zo vragen deze leden.

Met het wetsvoorstel wordt een verplichting gecreëerd voor onderwijsinstellingen om in het kader van hun onderwijstaken zich mede te richten op het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van alle studenten, zowel Nederlandstalige studenten als niet-Nederlandstalige

studenten. Juist omdat de regering het van belang vindt dat ook de niet-Nederlandstalige student de mogelijkheid heeft om zijn uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te bevorderen, is de maatschappelijke opdracht van onderwijsinstellingen verbreed naar alle studenten. Het zich kunnen uitdrukken in de Nederlandse taal kan de binding met de lokale omgeving bevorderen en het kan bijdragen aan de integratie van de internationale student in de Nederlandse samenleving tijdens de studie. Tegelijkertijd is de regering zich ervan bewust dat ten aanzien van Nederlandstalige en niet-Nederlandstalige studenten niet per definitie dezelfde inspanningen verwacht mogen worden als het gaat om de Nederlandse taalvaardigheid. Zo is er een variëteit in achtergrond en studieduur. Om die reden is in het wetsvoorstel zodanig onderscheid tussen de eerstgenoemde en laatstgenoemde groep gemaakt, dat de wet niet de mogelijkheid biedt om ten aanzien van niet-Nederlandstalige studenten concrete verplichtingen aan instellingen te stellen. Dit laat evenwel onverlet dat een instellingsbestuur binnen een specifieke opleiding wel concrete verplichtingen met betrekking tot de Nederlandse taal kan stellen aan niet-Nederlandstalige studenten, bijvoorbeeld gelet op de aard, de inrichting of de kwaliteit van die opleiding.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) dat de introductie van 'meerwaarde' in plaats van 'noodzaak' juist ruimte biedt voor meer opleidingen in een vreemde taal in plaats van een beperking daarvan. Graag ontvangen deze leden een betere onderbouwing waarom het criterium 'noodzaak' niet gehandhaafd kan blijven.

Zoals ook aangegeven bij het nader rapport in reactie op het advies van de Raad van State, moet de aanpassing van 'noodzaak' naar 'meerwaarde' met name worden gezien als modernisering van de wettelijke vereisten naar de huidige – meer geglobaliseerde – tijd, waarbij ruimte wordt gemaakt voor maatwerk. De regering vindt het van belang dat bij het bieden van dat maatwerk door de instelling wordt nagegaan of meertaligheid (deels Nederlandstalig, deels anderstalige opleidingen) een goede optie is in plaats van het aanbieden van het volledige onderwijs in een andere taal. Het criterium 'meerwaarde' dient samen te worden gezien met de introductie in het wetsvoorstel van striktere procedurele waarborgen, en de benodigde instemming van de NVAO vooraf. Die heeft als doel ervoor te zorgen dat een instelling alleen op de juiste inhoudelijke gronden overschakelt op een andere taal dan het Nederlands en dat de keuzes over de onderwijstaal bewust en weloverwogen worden gemaakt.

De leden vragen ook welk soort maatwerk er, naar de mening van de regering volgens de memorie van toelichting op blz. 8, nog meer mogelijk gemaakt moet worden met het verruimen van het criterium noodzaak naar meerwaarde. Heeft de regering overwogen om het criterium noodzaak te handhaven voor volledig anderstalige opleidingen en het criterium meerwaarde te introduceren voor tweetalige opleidingen, zo vragen de leden voorts.

In vergelijking met de tijd waarin het noodzaakvereiste is geïntroduceerd, is de wereld meer geglobaliseerd. Dit betekent dat het in de huidige praktijk mogelijk vaker dan toen in de rede ligt dat wordt nagedacht over het verzorgen van onderwijs in andere talen, omdat dit van meerwaarde zou kunnen zijn voor de student. De regering heeft dan ook gekozen voor het vervangen van het noodzaakcriterium naar het meerwaardecriterium. De regering heeft niet overwogen om het noodzaakcriterium te handhaven voor volledig anderstalige opleidingen, en het meerwaardecriterium voor meertalige opleidingen. Of in een individueel geval meertalig onderwijs of juist een volledig anderstalige opleiding meer aan de orde is, hangt af van de specifieke aard en inrichting van de opleiding en de eindtermen waartoe de opleiding opleidt. Dat de instelling proportioneel om moet gaan met de mogelijkheid anderstalig onderwijs aan te bieden en niet bij voorbaat een volledig anderstalige opleiding overweegt, volgt uit voorgesteld artikel 7.2, tweede lid: onderwijs kan in een andere taal worden voor zover een wettelijke uitzonderingsgrond van toepassing is.

De leden vragen voorts of de regering enkele voorbeelden kan geven van wat er in de memorie van toelichting op blz. 20 verstaan wordt onder specifieke aard, inrichting en kwaliteit van het onderwijs, en wat er meer moet zijn ten opzichte van gevallen waarin de opleiding in het Nederlands of tweetalig wordt aangeboden.

In het wetsvoorstel wordt een grondslag gecreëerd om het 'meerwaardecriterium' nader bij of krachtens amvb te concretiseren. Dit biedt handvatten voor de NVAO en voor de onderwijsinstellingen. De precieze concretisering van aard, inrichting en kwaliteit zal derhalve plaatsvinden bij of krachtens amvb. Gedacht zou kunnen worden aan bepaalde situaties waarin het onderzoeksveld sterk anderstalig en internationaal is georiënteerd, of dat de opleiding inhoudelijk gericht is op een internationaal werkveld.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of de regering het met hen eens is dat niet alleen het niveau van Nederlands voor mbo-studenten aan het einde van de opleiding aan een bepaald niveau moet voldoen (blz. 6), maar dat dit ook zou moeten gelden voor ho-studenten.

In het voorgestelde artikel 1.3, zesde lid, van het wetsvoorstel wordt een grondslag gecreëerd om bij amvb regels te stellen voor de wijze waarop vorm moet worden gegeven aan de plicht voor instellingen om zich in het kader van hun onderwijstaken mede te richten op het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten. Het wetsvoorstel biedt daarmee de mogelijkheid een bepaald eindniveau Nederlands bij afronding van de ho-opleiding verplicht te stellen. Met de sector zal het gesprek gevoerd worden over de invulling van de grondslag. Voor deze invulling worden ook de uitkomsten van het aanvullend onderzoek afgewacht dat de regering wil laten uitvoeren. De regering wil hier niet op vooruitlopen.

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat de regering het voornemen heeft om de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheden te bevorderen van niet alleen Nederlandse maar ook internationale studenten. Deze leden vragen zich af wat de noodzaak hiervan is. Hebben onderwijsinstellingen hierom gevraagd of is dit een politiek besluit?

Het betreft een politiek besluit. Voor niet-Nederlandstalige studenten ziet de regering de waarde van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid in de binding met de samenleving, de integratie van de student tijdens de studie en de blijfkans van deze studenten na de studie. Derhalve is in het wetsvoorstel opgenomen dat de verplichting voor onderwijsinstellingen om zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van het onderwijs, mede te richten op het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands, ziet op zowel Nederlandstalige als niet-Nederlandstalige studenten. Hiermee wordt gestimuleerd dat voor niet-Nederlandstalige studenten mogelijkheden worden gecreëerd om aan hun Nederlandse taalvaardigheid te werken. Tegelijkertijd is de regering zich ervan bewust dat van niet-Nederlandstalige studenten niet per definitie dezelfde inspanningen verwacht mogen worden. Daarom biedt de wet niet de mogelijkheid biedt om bij amvb concrete verplichtingen aan instellingen te stellen met betrekking tot niet-Nederlandstalige studenten.

De leden vragen voorts of de regering van mening is dat onderwijsinstellingen de plicht om de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid van internationale studenten te bevorderen zonder extra middelen moeten bekostigen, nu in het onderliggende wetsvoorstel geen extra middelen beschikbaar worden gesteld om onderwijs in de Nederlandse taal te faciliteren. Zo ja, welk onafhankelijk advies ligt ten grondslag aan dit besluit waarin wordt gesteld dat instellingen hiervoor financiële ruimte hebben, zo vragen de leden.

De inspanningsplicht voor instellingen om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te bevorderen onder studenten valt onder de wettelijke taak van instellingen om de kwaliteit van het onderwijs te borgen. In deze artikelen komt de maatschappelijke verantwoordelijkheid tot uitdrukking die instellingen hebben ten aanzien van studenten als onderdeel van de Nederlandse samenleving. Hoe instellingen hier invulling aan geven is aan henzelf. De Rijksbekostiging die instellingen ontvangen is bedoeld als bijdrage in de kosten van onderwijs en wordt uitgekeerd in de vorm van een lumpsumbijdrage. Instellingen hebben daarmee zelf de vrijheid om binnen hun begroting keuzes te maken om deze kosten te dragen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of deze ervan op de hoogte is dat de werkdruk in het hoger onderwijs al schrikbarende vormen heeft aangenomen en dat zonder extra bekostiging deze taak wordt belegd bij het huidige personeelsbestand. Kan de regering met de Kamer delen hoeveel werknemers in het wetenschappelijk onderwijs en wetenschappelijk onderzoek kampen met werkgerelateerde klachten zoals burn-out en stress, zo vragen de leden voorts. Tevens vragen de leden of de regering ervan op de hoogte is dat de werkdruk in het hoger onderwijs tot de hoogste behoort binnen de publieke sector. Heeft de regering kennisgenomen van het onderzoek van het Sociaal Fonds voor de Kennissector, waaruit blijkt dat de werkdruk binnen het wetenschappelijk onderwijs aanmerkelijk slechter scoort dan andere onderzochte sectoren zoals zorg en de zakelijke dienstverlening, zo vragen zij.

In 2020 zal de toereikendheid van het macrobudget in het licht van de veronderstelde kwaliteit worden onderzocht. Beeld is echter dat werkdruk niet eenvoudig en snel met geld op te lossen is. Vele factoren veroorzaken werkdruk. De instellingen zijn als werkgever bezig werkdruk bij docenten aan te pakken. Bij de universiteiten gaat het daarbij bijvoorbeeld om het waarderen en belonen van onderwijs naast onderzoek. Een factor is ook het verzorgen van onderwijs bij toenemende studentenaantallen. De overmatige groeiprikkels die voortvloeit uit de studentgebonden bekostiging zal, naar aanleiding van het advies van de CBHOO, per 2020 gereduceerd worden.¹⁰ Voor een overzicht van maatregelen tot het reduceren van de ervaren lasten rondom kwaliteitszorg wordt verwezen naar de brief 'Verkenning kwaliteitsborging en lasten hoger onderwijs'.¹¹

De leden vragen of de regering kan waarborgen dat onderhavig wetsvoorstel tot het bevorderen van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid er nooit toe zal leiden dat er gedwongen Nederlandse vakken gegeven worden binnen nu nog volledige anderstalige tracks.

¹⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 31 288, nr. 744.

¹¹ Kamerstukken II, 2018/-19, 31 288, nr. 772.

Het voorgestelde artikel 7.2 handhaaft de hoofdregel 'Nederlands, tenzij'. De regering is van mening dat anderstalig onderwijs mogelijk moet blijven als hiertoe bewust wordt besloten en dit op de juiste inhoudelijke gronden gebeurt. Daarbij is de regering wel van mening dat onderwijsinstellingen de verantwoordelijkheid hebben om ook te bezien of meertaligheid een mogelijkheid is om ervoor te zorgen dat studenten zowel de voordelen kunnen genieten van het Nederlands als van de andere taal.

In het nieuw voorgestelde artikel 1.3 van de WHW wordt een mogelijkheid gecreëerd om bij amvb nadere regels te stellen over de wijze waarop invulling dient te worden gegeven aan de verplichting voor onderwijsinstellingen om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands voor Nederlandstalige studenten te bevorderen. De regering wil niet vooruitlopen op de invulling van deze concretisering, aangezien zij het van belang acht dat zowel de sector als het aangekondigde aanvullend onderzoek daarbij wordt betrokken. De wet biedt evenwel geen mogelijkheid om bij amvb in te grijpen in het curriculum en af te wijken van andere wettelijke voorschriften. Het bij amvb verplichten om een aantal vakken in de Nederlandse taal te verzorgen als uitwerking van de verplichting om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te bevorderen, zou dan ook schuren met artikel 7.2, dat mogelijk maakt om onder de gestelde voorwaarden ook volledig anderstalig onderwijs aan te bieden. Artikel 7.2 van de WHW biedt mogelijkheden voor meertalig dan wel volledig anderstalig onderwijs omdat dit in bepaalde situaties een meerwaarde kan hebben voor de student. De regering acht het daarom niet wenselijk om via artikel 1.3 de mogelijkheid te creëren om hierop in te grijpen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering bereid is om een nulmeting van volledig anderstalige tracks uit te voeren en een dergelijke kwantitatieve meting drie jaar na invoering van het onderhavige wetsvoorstel te herhalen.

De regering is hiertoe bereid. Het is mogelijk om drie jaar na invoering van onderhavig wetsvoorstel een overzicht te geven van het aantal geregistreerde anderstalige trajecten. De regering is voornemens anderstalige trajecten te gaan registreren. Anderstalige trajecten zijn trajecten die voor minimaal twee derde deel in een andere taal dan het Nederlands worden verzorgd. De NVAO dient voor de andere taal instemming te hebben verleend aan het instellingsbestuur.

Voorts vragen de leden van de Groenlinks-fractie de minister om de voornaamste redenen uiteen te zetten waarom Nederlandse onderwijsinstellingen in trek zijn bij internationale studenten.

Het IBO laat zien dat er niet één duidelijke reden te benoemen is. De aantrekkelijkheid van het Nederlandse hoger onderwijs is een combinatie van meerdere factoren, die ook per student verschillen. In algemene zin lijkt Nederland goed te scoren als het gaat om de onderwijskwaliteit, het Engelstalige onderwijsaanbod en de kwaliteit van leven. Nederlandse instellingen scoren namelijk hoog op internationale ranglijsten, het Engelstalige onderwijsaanbod in Nederland is groot in vergelijking met andere Europese landen, en Nederland heeft een hoog niveau van welzijn en welvaart.

Tot slot vragen de leden welk concreet effect deze plicht heeft op Nederlandstalige studenten.

Met het wetsvoorstel wordt een grondslag gecreëerd om bij amvb de plicht voor onderwijsinstellingen om zich mede te richten op het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten, nader te concretiseren. Bij de uitwerking hiervan zullen de uitkomsten van aanvullend onderzoek betrokken worden, en zal overleg met de sector plaatsvinden. Het is dan ook nu nog niet te zeggen welk concreet effect de precieze uitwerking zal hebben op Nederlandstalige studenten. Het doel van de wijziging is uiteraard dat de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands bij deze studenten verbetert.

De leden van de SP-fractie geven aan dat de Afdeling voerspelt dat het meerwaardecriterium averechts zal uitwerken, iets wat de leden van deze fractie ook vrezen. Wat is de reactie van de regering hierop, zo vragen deze leden.

Net als in de huidige situatie het geval is, blijft met het wetsvoorstel het uitgangspunt dat onderwijs in het Nederlands wordt verzorgd, tenzij sprake is van een wettelijke uitzonderingsgrond om het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden. De aanpassing van 'noodzaak' naar 'meerwaarde' moet met name worden gezien als modernisering van de wettelijke vereisten, waarbij ruimte wordt gemaakt voor maatwerk. In vergelijking met de tijd waarin het noodzaakvereiste is geïntroduceerd, is de wereld meer geglobaliseerd. Dit betekent dat het in de huidige praktijk mogelijk vaker dan toen in de rede ligt dat wordt nagedacht over het verzorgen van onderwijs in andere talen, omdat dit van meerwaarde zou kunnen zijn voor de student. Tegelijkertijd moet de voorgestelde wijziging van het noodzakelijkheids criterium naar het meerwaardecriterium in samenhang worden gezien met de introductie van striktere procedurele waarborgen. Een instelling mag op grond van het wetsvoorstel alleen op de in de wet genoemde inhoudelijke gronden overschakelen op een andere taal dan het Nederlands, en alleen wanneer hiertoe bewust en weloverwogen wordt gekozen. De regering verwacht dan ook niet dat het meerwaardecriterium averechts zal uitwerken.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om te expliciteren hoeveel van de universiteiten en hogescholen een actief taalbeleid voeren voor docenten.

In de internationaliseringsagenda hebben de Vereniging Hogescholen en de VSNU aangegeven dat geborgd wordt dat docenten en ondersteunend personeel de Engelse taal voldoende beheersen. Om dit te bewerkstelligen vragen universiteiten van docerend personeel minimaal C1-niveau. Ook voor hogescholen geldt C1-niveau, met aandacht voor de beroepspraktijk en vaktaal. De Vereniging Hogescholen heeft aangegeven dat het taalniveau van docenten onderdeel uitmaakt van de gedragscode taal. Uit de monitor die de VSNU heeft uitgevoerd naar de acties uit de internationaliseringsagenda (uitvraag mei 2019) bleek dat alle universiteiten de afspraak uitvoeren. Bij enkele universiteiten gebeurt dit gefaseerd.

De leden vragen verder op welke wijze de regering instellingen gaat stimuleren om ook voor docenten een bewust taalbeleid te voeren, als dat nog niet het geval is.

Met het wetsvoorstel wordt geregeld dat in de bij wet genoemde situaties instellingen verplicht zijn om instellingsbeleid vast te stellen met betrekking tot de onderwijstaal. Daarin dient ook verplicht te worden opgenomen op welke wijze de instelling zich inspant om de kwaliteit van het onderwijs aan de opleiding te waarborgen (door bekostigde instellingen) en de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten te waarborgen (door bekostigde en niet-bekostigde instellingen). Het ligt in de rede dat instellingen in het kader hiervan zich inspannen om de beheersing van de andere taal door docenten te waarborgen.

Voorts vragen de leden hoe de regering bij instellingen gaat monitoren of er sprake is van een actief taalbeleid en of docenten Engels beheersen op minimaal C1-niveau.

In de internationaliseringsagenda hebben de Vereniging Hogescholen en de VSNU aangegeven dat geborgd wordt dat docenten en ondersteunend personeel de Engelse taal voldoende beheersen. Dit zijn afspraken die door de sector worden gemaakt. Uit de monitor die de VSNU heeft uitgevoerd naar de acties uit de internationaliseringsagenda (uitvraag mei 2019) bleek dat alle universiteiten deze afspraak uitvoeren. Bij enkele universiteiten gebeurt dit gefaseerd. Relevant is te benoemen dat in het Accreditatiekader is opgenomen dat docenten beschikken over voldoende beheersing van de taal waarin zij doceren.

De leden vragen daarnaast een reactie op het gevaar waar de NRTO¹² op wijst, te weten dat de uitbreiding van de plicht om de Nederlandse uitdrukingsvaardigheid te bevorderen, internationale studenten zou ontmoedigen om in Nederland een internationale studie te volgen en dezen kunnen en zullen kiezen voor dezelfde studie in een ander land. Hoe denkt de regering in dit verband over de uitzondering voor niet-bekostigde instellingen die de NRTO bepleit, zo vragen deze leden.

Zoals ook in de beantwoording op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie is aangegeven, stelt de Nederlandse overheid aan de erkenning van opleidingen en het verlenen van de bevoegdheid om graden te mogen verlenen kwaliteitseisen. Deze eisen gelden voor alle aanbieders van erkende opleidingen, dus ook voor het niet-bekostigde onderwijs. De uitbreiding van de plicht de Nederlandse uitdrukingsvaardigheid te bevorderen is zo'n kwaliteitseis. De uitbreiding naar anderstalige studenten maakt dit niet anders. De plicht is een maatschappelijke opdracht voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen, waarmee zij een belangrijke rol vervullen in de voorbereiding van studenten op de maatschappij.

Ook de plicht aandacht te besteden aan de persoonlijke ontplooiing van de studenten en hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te bevorderen, zijn kwaliteitseisen. In het verlengde hiervan wordt deze maatschappelijke opdracht uitgebreid naar alle studenten. Een goede uitdrukingsvaardigheid in het Nederlands is belangrijk voor de binding van het onderwijs en studenten met de lokale omgeving en nationale samenleving. De Nederlandse taal draagt bij aan de verbinding tussen mensen. Daarnaast ziet de regering belang in het behoud van de Nederlandse taal als academische taal, het waarborgen van kennisvalorisatie, en in de deelname van academici aan het publieke debat in Nederland. Tenslotte is het Nederlands als onderwijstaal van belang voor de aansluiting van het onderwijs op de Nederlandse arbeidsmarkt. De beroepsuitoefening van studenten die op de Nederlandse arbeidsmarkt instromen vindt immers veelal plaats in het Nederlands.

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan dat de Wet taal en toegankelijkheid enerzijds erkent dat Engelstalige opleidingen bijdragen aan een internationaal wetenschappelijk onderzoeksklimaat, maar anderzijds stelt dat het verlies van de Nederlandse taal als wetenschapstaal voorkomen moet worden. De leden van deze fractie vragen de regering om een toelichting op dit punt. Specifiek willen deze leden weten hoe de maatregelen zoals deze zijn omschreven in de Wet taal en toegankelijkheid bijdragen aan het niet verloren gaan van het Nederlands als wetenschapstaal.

12 NRTO: Nederlandse Raad voor Training en Opleiding.

Het verloren gaan van het Nederlands als wetenschapstaal wordt met het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid tegengegaan door daar waar anderstalig onderwijs onvoldoende meerwaarde heeft, het niet toe te staan onderwijs in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen. De aanpassing van artikel 7.2 WHW ziet hierop. Daarnaast is het van belang dat studenten, in de eerste plaats Nederlandse studenten, een voldoende uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands (blijven) beheersen. De wijziging van artikel 1.3 WHW, vijfde lid, ziet hierop. Met deze maatregelen wordt tevens gestimuleerd dat studenten in Nederland binding houden met de lokale en nationale Nederlandse context.

De leden van de SGP-fractie zijn oneens dat het huidige wetsartikel inzake taalbeleid moeilijk handhaafbaar zou zijn gebleken en vernemen graag in welk opzicht de voorgestelde procedure wezenlijk verschilt van de huidige, gezien het feit dat beide procedures zowel een duidelijk procedureel kader hebben als een discutabele materiële norm. Eveneens vragen de leden waarop de verwachting is gegrond dat in de toekomst wel sprake zal zijn van ferm en daadkrachtig toezicht.

Met het wetsvoorstel wordt gezorgd voor een effectief systeem van beoordeling, uitvoering en toezicht. Ten eerste gebeurt dit door een belangrijkere rol neer te leggen bij de NVAO als het gaat om de beoordeling vooraf van de inhoudelijke gronden waarop een instelling wil overschakelen op het verzorgen van het onderwijs aan een opleiding in een andere taal dan het Nederlands. Ten tweede is de regering voornemens te regelen dat, in geval van verleende instemming, de instemming en de betreffende taal centraal wordt geregistreerd. Op die manier kan de inspectie er op toezien dat de instellingen inderdaad op de juiste inhoudelijke gronden anderstalig onderwijs verzorgen. Tot slot worden met het wetsvoorstel duidelijkere handvatten gecreëerd voor beoordeling en toezicht. Zo is in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen om het 'meerwaardecriterium' nader te concretiseren, zodat er duidelijke criteria zijn waaraan de NVAO de toets anderstalig onderwijs kan verrichten. Tevens wordt in het wetsvoorstel geregeld wanneer een instelling taalbeleid dient vast te stellen en waaraan dit beleid in ieder geval dient te voldoen. Het wetsvoorstel biedt daardoor concretere handvatten voor de inspectie om toezicht te houden op de naleving van de wettelijke verplichting om instellingsbeleid te hebben, dan nu het geval is als het gaat om de gedragscodes taal.

Hierbij is het overigens relevant te benoemen dat uit de nadere inventarisatie naar aanleiding van het onderzoek 'Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs'¹³ is gebleken dat op dit moment alle instellingen die daartoe verplicht zijn, een gedragscode hebben. Deze inventarisatie wordt tevens naar uw Kamer verstuurd.

2.2 Taal: inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie lezen dat met het voorstel ook niet-bekostigde instellingen worden verplicht om de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid van internationale studenten te bevorderen. Deze leden vragen de regering naar haar reflectie op de stelling van het niet-bekostigde onderwijs dat een taaleis niet proportioneel is voor private rechtspersonen in het kader van regels rond het vrij verkeer van diensten, goederen, kapitaal en personen.

De Nederlandse Grondwet bepaalt dat het geven van onderwijs vrij is. De overheid is gehouden, ook bij het treffen van wettelijke maatregelen, terughoudendheid te betrachten. De stelling dat de Nederlandse overheid verantwoordelijkheid draagt voor het hoger onderwijs en dat studenten op grond daarvan vertrouwen moeten kunnen stellen in de instellingen die dit onderwijs geven, kan slechts worden ingevuld binnen die randvoorwaarde. Overheidsingrijpen bij niet-bekostigde onderwijsinstellingen is gerechtvaardigd voor zover het gaat om het stellen van kwaliteitseisen aan door deze instellingen verzorgde erkende opleidingen.

De Nederlandse overheid stelt aan de erkenning van opleidingen om graden te mogen verlenen kwaliteitseisen. Deze eisen gelden voor alle aanbieders van erkende opleidingen, dus ook voor het niet-bekostigde onderwijs. De uitbreiding van de plicht de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid te bevorderen is zo'n kwaliteitseis. De uitbreiding naar anderstalige studenten maakt dit niet anders. De plicht is een maatschappelijke opdracht voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen, waarmee zij een belangrijke rol vervullen in de voorbereiding van studenten op de maatschappij. De kwaliteitseisen die de Nederlandse overheid stelt aan de erkenning van opleidingen om graden te mogen verlenen worden niet gezien als een inbreuk op het vrij verkeer van diensten, goederen, kapitaal en personen.

De leden vragen de regering voorts toe te lichten waarom de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands, voor Nederlandse studenten, geen expliciete plek krijgt in het taalbeleid van instellingen.

¹³ Inspectie van het Onderwijs, 'Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs', december 2018.

Het taalbeleid bedoeld in het voorgestelde gewijzigde artikel 7.2 van de WHW ziet expliciet op de inhoudelijke gronden waarop en de procedurele waarborgen waarmee overgeschakeld kan worden naar een andere taal dan het Nederlands. Derhalve zijn enkel de instellingen die een bepaald deel in een andere taal verzorgen, verplicht om taalbeleid te hebben. Met het wetsvoorstel wordt niet verplicht om de verplichting in het kader van artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW (bevorderen uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands) in dit taalbeleid mee te nemen. Het wetsvoorstel stelt evenmin verplichtingen aan de vorm van het taalbeleid, wel is geregeld dát er in de gegeven omstandigheden taalbeleid moet zijn en dat dit aan bepaalde inhoudelijke verplichtingen dient te voldoen. Indien instellingen deze twee aspecten wensen te betrekken in één omvattend taalbeleid, dan is dat mogelijk.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de regering de volgende passage op blz. 8 van de memorie van toelichting laat terugkomen in het toetsen van meerwaarde: "Een opleiding hoeft immers niet zonder meer volledig in een andere taal te worden verzorgd om de voordelen die anderstalig onderwijs kan bieden, voor studenten mogelijk te maken. Ook het aantrekken van een buitenlandse wetenschappelijke staf vereist niet dat het onderwijs volledig in een andere taal wordt verzorgd".

Bij of krachtens amvb zal nader worden geconcretiseerd wat moet worden verstaan onder meerwaarde als bedoeld in voorgesteld artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c. Een andere onderwijstaal kan meerwaarde hebben voor de student boven het Nederlands, maar dit hoeft niet altijd tot een volledig anderstalige opleiding te leiden. Met meertalige opleidingen (deels Nederlands, deels anderstalige opleidingen) kunnen zowel de voordelen van een andere taal als van het Nederlands worden benut. De regering vindt het daarom van belang dat de instelling in het kader van het bieden van maatwerk nagaat of meertaligheid aan de opleiding een goede optie is in plaats van het aanbieden van het volledige onderwijs in een andere taal. Dat de instelling proportioneel om moet gaan met de mogelijkheid anderstalig onderwijs aan te bieden en niet bij voorbaat een volledig anderstalige opleiding overweegt, volgt uit voorgesteld artikel 7.2, tweede lid: onderwijs kan in een andere taal worden verzorgd voor zover een wettelijke uitzonderingsgrond van toepassing is. Of in een individueel geval meertalig onderwijs of juist een volledig anderstalige opleiding meer aan de orde is, hangt af van de specifieke aard en inrichting van de opleiding en de eindtermen waartoe de opleiding opleidt. De NVAO zal in het geval van een volledig anderstalige opleiding dan ook gaan toetsen of de taalkeuze van de instelling zoals die aan de NVAO wordt voorgelegd, met het oog op de eindtermen van de opleiding van meerwaarde is voor de student.

Voorts vragen de leden wat de reden is dat de regering heeft gekozen voor het vervangen van het noodzaak-criterium in artikel 7.2 van de WHW door het voorgestelde meerwaarde-criterium. Welke situaties heeft zij in gedachten waarvoor deze uitzondering zou moeten kunnen gelden, zo vragen de leden.

In artikel 7.2 is opgenomen dat onderwijs in het Nederlands wordt verzorgd, tenzij sprake is van één van de wettelijke uitzonderingsgronden zoals opgenomen in voorgesteld artikel 7.2, tweede lid van de WHW. Het onderwijs mag onder andere in een andere taal dan het Nederlands worden verzorgd wanneer de andere taal meer in het belang is van de student met het oog op de aard, inrichting en kwaliteit van de opleiding ('meerwaarde'). Dit 'meerwaardecriterium' zal nader bij amvb worden geconcretiseerd. Het is op grond van artikel 7.2 niet mogelijk om op voorhand groepen opleidingen uit te zonderen van de verplichtingen die voor instellingen gelden als het gaat om de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd. Bij nota van wijziging wordt wel een uitzondering gemaakt voor de opleiding in het buitenland van instellingen die op basis van de artikelen 1.19 en 1.19a van de WHW een Nederlandse opleiding volledig in het buitenland verzorgen.

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een toelichting op het begrip 'gastcollege' en waarom dit niet in de huidige WHW of in het wetsvoorstel is gedefinieerd. De leden vragen daarnaast wat de toegevoegde waarde is van het handhaven van de bepaling over gastcolleges (artikel 7.2, tweede lid), aangezien er onder het nieuwe derde lid voor grote delen van de opleidingen uitzonderingen gemaakt kunnen worden.

Instellingen geven verschillend invulling aan hoe een gastcollege wordt vormgegeven. Om ruimte te laten voor deze verschillende invulling is het begrip niet gedefinieerd in de wet. Wat met name van belang is, is dat gastcolleges te onderscheiden zijn van reguliere colleges doordat ze in het algemeen niet structureel van aard zijn en worden gegeven door docenten die van buiten de instelling worden aangetrokken. Het ligt daarbij voor de hand dat wanneer langere reeksen colleges die als samenhangend geheel kunnen worden gezien, periodiek terugkeren in de opleiding, of een substantieel deel vormen van een opleiding, deze niet in de categorie gastcollege vallen. De uitzonderingsgrond met betrekking tot het gastcollege blijft onderdeel van artikel 7.2. Het komt in de praktijk voor dat voor een gastcollege een anderstalige docent wordt aangetrokken. Vanwege het niet-structurele karakter van het gastcollege is de regering van mening dat het onredelijk is te verwachten dat deze colleges verplicht in de Nederlandse taal worden verzorgd.

Tevens wordt met deze uitzondering de regeldruk zo veel mogelijk voorkomen, omdat de verplichting tot het opstellen van taalbeleid niet geldt in geval van gastcolleges.

De leden vragen tevens waarom een instelling geen taalbeleid hoeft vast te stellen conform artikel 7.2 derde lid voor een traject.

Ook indien een instelling een traject in een andere taal wil aanbieden, kan het verplicht zijn taalbeleid op te stellen. Dit is het geval indien de instelling een traject voor twee derde deel of meer van het traject in een andere taal wil verzorgen. Bij nota van wijziging wordt dit geregeld door een definitie van 'anderstalig traject' in de WHW op te nemen, en in artikel 7.2 te expliciteren dat wanneer sprake is van een anderstalig traject, beleid nodig is.

Voorts vragen deze leden van de CDA-fractie de regering om nader toe te lichten wat "uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands" behelst (memorie van toelichting, blz. 18). Gaat dit zowel over lezen, schrijven, spreken en luisteren? Is volgens de regering kennis, inzicht en vaardigheid van de uitdrukkingsvaardigheid daarbij allemaal even belangrijk?

De term 'uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands' kan zowel lezen, schrijven, spreken als luisteren omvatten. Het overleg met de sector en aanvullend onderzoek vormt belangrijke input om te komen tot een concretisering van de norm voor uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands bij amvb. In het najaar van 2020 zal uw Kamer worden geïnformeerd over de voorgenomen concretisering.

Welke situaties zouden tot vrijstellingen van de regels door de examencommissies kunnen leiden, zo vragen deze leden tevens.

Afhankelijk van welke regels gesteld worden in de amvb ten aanzien van het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten, kan het passend zijn dat de examencommissie in een individueel geval of in bijzondere situaties een vrijstelling van een bij amvb gesteld voorschrift kan verlenen. Zo is het denkbaar dat een bij amvb verplicht gesteld niveau van uitdrukkingsvaardigheid aan het einde van de opleiding, onbillijke gevolgen heeft voor bijvoorbeeld een student met dyslexie. Óf in de amvb vrijstellingsmogelijkheden worden opgenomen en de bevoegdheid van de examencommissie daadwerkelijk wordt uitgebreid, is dus echter afhankelijk van de concrete invulling bij amvb, waarbij ook gesprekken met de sector en aanvullend onderzoek meegenomen zal worden. De regering wil hierop derhalve nog niet vooruitlopen.

Voorts vragen de leden naar de reden waarom de regering ervoor heeft gekozen om de norm voor Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid voor niet-Nederlandse studenten niet te concretiseren (memorie van toelichting, blz. 18), terwijl er wel voor gekozen is dit aangelegen punt in de wet op te nemen zodat de kans groter wordt dat niet-Nederlandse studenten na hun studie blijven en hier kunnen integreren.

In het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid wordt de inspanningsplicht voor instellingen om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te bevorderen onder Nederlandstalige studenten uitgebreid naar alle studenten. Hiermee gaat de inspanningsplicht ook gelden ten aanzien van anderstalige studenten. De verblijfsduur in Nederland van internationale studenten is vaak beperkt en te kort om zich het Nederlands goed eigen te maken. Voor die anderstalige studenten is het desondanks van belang dat zij voldoende mogelijkheden hebben om te werken aan hun Nederlandse taalbeheersing om zich zo beter te kunnen verbinden met de lokale samenleving. Nederlandse taalbeheersing voor internationale studenten kan ook bijdragen aan de blijfkans in Nederland. Tegelijkertijd is de regering zich ervan bewust dat ten aanzien van Nederlandstalige en niet-Nederlandstalige studenten niet per definitie dezelfde inspanningen verwacht mogen worden als het gaat om de Nederlandse taalvaardigheid. Zo is er een variëteit in achtergrond en studieduur. Om die reden is in het wetsvoorstel zodanig onderscheid tussen de eerstgenoemde en laatstgenoemde groep gemaakt, dat de wet niet de mogelijkheid biedt om ten aanzien van niet-Nederlandstalige studenten concrete verplichtingen aan instellingen te stellen. Ten aanzien van niet-Nederlandstalige studenten bestaat er dus wel een inspanningsplicht voor instellingen, en geen directe plicht voor de internationale studenten zelf. Dit laat evenwel onverlet dat een instellingsbestuur binnen een specifieke opleiding wel concrete verplichtingen met betrekking tot de Nederlandse taal kan stellen aan niet-Nederlandse studenten, bijvoorbeeld gelet op de aard, de inrichting of de kwaliteit van die opleiding.

De leden vragen voorts welke mogelijkheden de regering ziet om te stimuleren dat internationale studenten wel deel gaan nemen aan trajecten om te werken aan hun Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid. Is een facultatief aanbod wat de regering betreft in de praktijk een voldoende uitwerking van het doel in de wet, zo vragen zij.

De uitbreiding van de inspanningsplicht voor instellingen voor het bevorderen van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid naar alle studenten betekent dat instellingen in elk geval een aanbod

hiervoor beschikbaar moeten hebben voor internationale studenten. Het is aan de internationale student of hij hiervan gebruik maakt.

De inspanningsplicht betekent ook dat internationale studenten gewezen dienen te worden op de beschikbaarheid van het aanbod van de instelling. Door internationale studenten in elk geval te wijzen op de mogelijkheden om zich beter te verbinden met de lokale samenleving en ook de kansen op werk op de Nederlandse arbeidsmarkt te vergroten kunnen zij gestimuleerd worden om deel te nemen aan trajecten om te werken aan hun Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid. Dit is een taak van de instellingen die zij kunnen toespitsen op de betreffende opleiding(en).

Verder vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre in eindtermen van de opleidingen die geformuleerd worden in de OER¹⁴ (memorie van toelichting, blz. 20), en beoordeeld door de NVAO, expliciet aandacht wordt besteed aan maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en persoonlijke vorming (beide verplicht volgens artikel 1.3, vijfde lid).

Eindtermen van een opleiding geven de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden aan die een student zich bij de beëindiging van de opleiding moet hebben verworven. Het is aan de instellingen voor hoger onderwijs om uitvoering te geven aan hun wettelijke taak om mede aandacht te schenken aan de persoonlijke ontplooiing van hun studenten en de bevordering van hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Of en op welke wijze deze uitvoering een plek krijgt in de eindtermen en in de OER is aan de instelling.

Zou voor het ho, net zoals in het mbo, niet moeten gelden dat er van anderstaligheid geen nadeel bij deelname aan de samenleving ondervonden mag worden (memorie van toelichting, blz. 20), zo vragen de leden.

Zowel voor het mbo als voor het hoger onderwijs wordt in het wetsvoorstel geregeld dat meerwaarde voor de student een uitzonderingsgrond kan zijn op de hoofdregel 'Nederlands, tenzij'. Vanwege het verschil tussen opzet en inhoud van de WEB enerzijds en de WHW anderzijds worden voor het mbo de doelstellingen van het beroepsonderwijs genomen als aanknopingspunt om te kunnen bepalen of er meerwaarde is voor de student, daar waar voor het hoger onderwijs de eindtermen van een opleiding als aanknopingspunt worden genomen. Niet alleen in de doelstellingen van het beroepsonderwijs maar ook in de eindtermen komt echter de deelname aan de samenleving als aspect naar voren; van een instelling mag immers verwacht worden dat bij het bepalen welke kennis, vaardigheden en competenties een student tijdens de opleiding moet opdoen aandacht wordt gegeven aan de afnemende arbeidsmarkt in Nederland, de taal die daarin dominant is en welke taalvaardigheid met het oog daarop in het belang is van de ho-student. Alleen wanneer het met het oog op de eindtermen van meerwaarde is voor de student dat er een andere taal gevoerd wordt, is anderstalig onderwijs op grond van artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, in het hoger onderwijs toegestaan. De regering vindt het bovendien van belang dat hogeronderwijsinstellingen zich in het kader van hun onderwijswerkzaamheden mede richten op de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van studenten, onder andere met het oog op de deelname in de Nederlandse samenleving en de binding met de samenleving. De regering is dan ook van mening dat met de voorgestelde maatregelen studenten geen nadeel ondervinden van anderstaligheid bij deelname aan de samenleving.

De leden vragen tevens hoe zwaar de behoefte van de arbeidsmarkt bij de toets anderstaligheid gaat meewegen (memorie van toelichting, blz. 20), ervan uitgaande dat afgestudeerden veelal in Nederland blijven en in onze samenleving actief zijn.

Zoals is toegelicht in de beantwoording van de voorgaande vraag van de leden, ligt het voor de hand dat een instelling bij het ontwikkelen en vastleggen van de eindtermen aandacht besteedt aan de afnemende arbeidsmarkt in Nederland en de taal die daarin dominant is. Op grond van artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, wordt de meerwaarde van de andere taal voor een student bepaald aan de hand van de eindtermen van de opleiding. In het wetsvoorstel is een grondslag gecreëerd om bij of krachtens amvb nader uit te werken wat onder 'meerwaarde' dient te worden verstaan. Welke aspecten concreet zullen worden meegenomen in de toetsing door de NVAO in het kader van de toets anderstalig onderwijs, zal dan ook worden meegenomen in de uitwerking van deze amvb. De regering kan zich voorstellen dat het werkveld waartoe een opleiding opleidt, hierbij kan worden meegenomen.

Het is relevant te benoemen dat als het gaat om de arbeidsmarktbehoefte, de CDHO – wanneer een instelling bij een aanvraag voor een nieuwe opleiding ervoor kiest om de opleiding in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden – bekijkt of de voorgestelde taalkeuze aansluit bij de arbeidsmarktbehoefte. De NVAO zal dit advies meenemen in haar beoordeling of de taalkeuze van de opleiding voldoende onderbouwd is bij de toets nieuwe opleiding.

¹⁴ OER: onderwijs- en examenregeling.

De leden vragen in hoeverre al is geregeld dat het voldoen aan de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid gekoppeld is aan de (her)accreditatie van een opleiding en of en zo ja welke hier relevante wet- en regelgeving hiervoor mogelijkerwijs aangepast zou moeten worden. Het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in de Nederlandse taal is een maatschappelijke opdracht van hoger onderwijsinstellingen. Dit is bij wet geregeld. Het is aan de instelling om te bepalen hoe zij invulling geeft aan deze opdracht. Accreditatie is niet het geschikte instrument om te borgen dat de instelling de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid voldoende bevordert. Immers, het gaat hier om een brede publieke opdracht die verder gaat dan louter de kwaliteit van een opleiding.

In overleg met de sector en met aanvullend onderzoek zal voor Nederlandstalige studenten worden geconcretiseerd wat verstaan wordt onder het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in de Nederlandse taal. De inspectie wordt betrokken bij dit overleg en bij de uitwerking in een amvb. Hiermee wordt beoogd concreet vast te stellen waar instellingen voor verantwoordelijk gehouden kunnen worden en hoe de inspectie hierop kan toezien.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het te mager is dat de inspectie alleen op basis van signalen toezicht gaat houden op artikel 7.2 van de WHW (memorie van toelichting, blz. 22). Deze leden zijn van mening dat de rol van de inspectie verstevigd moet worden door bijvoorbeeld in de Wet op het onderwijstoezicht op te nemen hoe en hoe vaak de inspectie hierop toeziet of dat de rol van de NVAO bij de heraccreditaties op het beoordelen van de noodzaak/meerwaarde van het aanbieden van een anderstalige opleiding steviger wordt. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop.

In artikel 12a van de Wet op het onderwijstoezicht is geregeld dat de inspectie in het hoger onderwijs toezicht houdt op de naleving van de in de onderwijswetten gegeven voorschriften, en het bevorderen van de ontwikkeling van het stelsel van hoger onderwijs tot taak heeft. Dit doet de inspectie in het hoger onderwijs op basis van signalen of door middel van themaonderzoeken. De regering is van mening dat er geen aanleiding is om hiervan af te wijken als het specifiek gaat om de taal van het onderwijs. In het wetsvoorstel worden verschillende waarborgen ingebouwd om ervoor te zorgen dat instellingen verantwoording afleggen voor hun keuzes rondom taal, en dat er op een effectieve manier toezicht gehouden kan worden op de naleving. Zo wordt een belangrijkere rol neergelegd bij de NVAO als het gaat om de beoordeling vooraf van de inhoudelijke gronden waarop een instelling bij een opleiding wenst over te gaan op een andere taal dan het Nederlands. Bovendien wordt de instemming en de taal waarvoor instemming wordt verkregen, centraal geregistreerd. En zijn concretere handvatten voor de inspectie gecreëerd om toe te zien op de naleving van de wettelijke vereisten. Dit is een aanzienlijk versteviging ten opzichte van de huidige situatie.

Ook vragen deze leden of een opleiding zonder toestemming van de NVAO kan terugkomen op het besluit een opleiding (volledig) in een vreemde taal aan te bieden of dat daar ook een procedure voor moet worden doorlopen.

De wet gaat uit van de hoofdregel 'Nederlands, tenzij'. Voor een opleiding hoeft dan ook enkel instemming te worden gevraagd wanneer overgeschakeld wordt van een Nederlandstalige opleiding naar een opleiding waarvan ten minste twee derde in een andere taal wordt verzorgd. Wanneer een instelling besluit om het onderwijs aan een opleiding weer te verzorgen in de Nederlandse taal, dan kan dat zonder meer. Indien het curriculum en de inrichting van het onderwijs door de wijziging van de onderwijstaal zodanig wijzigt, dan zou het kunnen voorkomen dat de opleiding een toets nieuwe opleiding moet aanvragen.

Daarnaast vragen deze leden hoe de beoordeling van taal onderdeel is van de heraccreditaties en of dit een verplicht of facultatief onderdeel is. Kan een opleiding door een slechte onderbouwing van haar taalkeuze een negatieve beoordeling krijgen? Hoe wordt hiermee omgegaan bij instellingen die met instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) werken?

De motivatie van de taal van een opleiding maakt onderdeel uit van het Accreditatiekader (standaard onderwijsleeromgeving). Standaard wordt bij elke herbeoordeling van de bestaande accreditatie een opleiding dan ook beoordeeld op de onderbouwing van de taalkeuze. Dit is een verplicht onderdeel van de accreditatieprocedure, ongeacht of de desbetreffende instelling een positieve beoordeling bij de ITK heeft behaald. Een onvoldoende op deze standaard kan uiteindelijk leiden tot het intrekken van de accreditatie.

De toets anderstalig onderwijs komt juridisch gezien naast het accreditatiebesluit te staan. Beide beoordelingen dienen naar doel en aard van elkaar te worden onderscheiden; de toets anderstalig onderwijs ziet op de principiële vraag of het voeren van een andere taal meerwaarde heeft voor de student, de terugkerende beoordeling in het kader van de accreditatie ziet op de taalkeuze in relatie tot de kwaliteit van de opleiding. De motivatie van de taal in het accreditatiekader kan dus geen invloed hebben op het besluit over de toets anderstalig onderwijs. Bij een volgende accreditatiebeoordeling wordt de opleiding die (deels) anderstalig is dus niet opnieuw beoordeeld

op de in artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, bedoelde meerwaarde. Wel wordt de taalkeuze, als onderdeel van het accreditatiekader, in het kader van de reguliere accreditatie beoordeeld. Hoewel de accreditatie en de toets anderstalig onderwijs juridisch naast elkaar staan wordt de toets anderstalig onderwijs qua procedure zo veel mogelijk ingebed in het accreditatieproces. Een aanvraag voor de toets anderstalig onderwijs wordt zoveel mogelijk tegelijkertijd met de accreditatie beoordeeld en het besluit over de instemming wordt waar mogelijk bijgevoegd bij het accreditatierapport. Bij instellingen die met een ITK werken is dit hetzelfde als bij instellingen die dat niet doen.

De leden van de CDA-fractie vragen verder hoe de regering er toezicht op gaat houden dat opleidingen niet meer van hun opleiding in een andere taal aanbieden dan de propedeutische fase, afstudeerfase, een derde deel van een eenjarige masteropleiding of een vijfde deel van andere opleidingen (memorie van toelichting, blz. 22).

Met het wetsvoorstel blijft de hoofdregel dat het onderwijs aan een opleiding in het Nederlands wordt verzorgd. Het blijft echter ook mogelijk dat – onder de voorwaarden gesteld in de wet- en regelgeving – een opleiding in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd. Met de nota van wijziging wordt geregeld dat een opleiding anderstalig is wanneer, op grond van het meerwaarde-criterium, minimaal twee derde deel van de opleiding in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd. In dat geval dient een instelling instemming te vragen om die opleiding in die andere taal te verzorgen. Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de instelling om aan de wet te voldoen. Daarbij zullen ook de interne verantwoordingsprocedures een belangrijke rol spelen. Wanneer een opleiding in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd zonder dat daarvoor de verplichte instemming is verleend door de NVAO, dan kan de inspectie – zoals dit het geval is bij het toezicht op de naleving van de WHW – op basis van signalen hierop toezien.

Tevens vragen de leden of de regering voornemens is om bij de NVAO specifieke expertise op het gebied van taalbeleid- en implementatie te laten aansluiten voor de toets anderstalig onderwijs. Zo ja, aan welke expertise denkt zij dan, zo vragen de leden.

De expertise die nodig is om een dergelijke beoordeling te doen, is reeds aanwezig bij de NVAO vanwege de eisen van deskundigheid die de NVAO aan de panels stelt als het gaat om de accreditatie. Denk hierbij aan actuele kennis op het desbetreffende vakgebied, recente ervaring in het (internationale) werkveld van het vakgebied en ervaring met *peer review* in het hoger onderwijs.

De leden vragen daarnaast wat de reden is dat bij een besluit onder voorwaarden de instelling twee jaar de tijd gegund wordt om aan de voorwaarden te voldoen.

Indien een anderstalige opleiding een besluit onder voorwaarden krijgt omdat zij de meerwaarde van het anderstalig onderwijs onvoldoende heeft aangetoond, zal de opleiding moeten omschakelen naar de Nederlandse taal. Een termijn van maximaal twee jaar wordt breder gehanteerd als het gaat om accreditatie, zoals bij accreditatie onder voorwaarden waarvoor ook een uiterste termijn van twee jaar geldt voor het herstellen van tekortkomingen.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat in de Onderwijs- en Examenregeling (OER) ook de afspraken vastgelegd moeten worden hoe voldaan wordt aan de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid als een opleiding ervoor kiest om de opleiding volledig anderstalig aan te bieden. Is de regering bereid om de wet daarop aan te passen willen deze leden graag weten.

De maatschappelijke opdracht voor onderwijsinstellingen om zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van het onderwijs mede te richten op het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van studenten, is een bredere opdracht aan instellingen, waar niet per definitie voor elke specifieke opleiding concrete uitvoering aan hoeft te worden gegeven middels afspraken die worden vastgelegd in de OER. Dit neemt niet weg dat de maatschappelijke opdracht wordt verdisconteerd in een opleiding zelf. De wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven is aan de instellingen. Gelet op de huidige wettelijke systematiek is het naar het oordeel van de regering niet nodig om de wet aan te passen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken als het gaat om afspraken tussen de Vereniging Hogescholen en de VSNU zodat er op stelselniveau altijd toegang is tot een Nederlandstalige variant (memorie van toelichting, blz. 26).

In de internationaliseringsagenda van de Vereniging Hogescholen en de VSNU is opgenomen dat gezorgd wordt voor collegiale afstemming op landelijk niveau gericht op het behoud van voldoende Nederlandstalig aanbod van bacheloropleidingen. Dit is onderwerp van gesprek tussen hogescholen. Universiteiten geven vorm aan deze afstemming door wijzigingen te agenderen in het disciplineoverlegorgaan. De VSNU informeert de disciplineoverlegorganen jaarlijks over de nieuwe taalcijfers per sector met het verzoek dit te agenderen en te reflecteren op het aanbod per discipline. Tevens organiseert de VSNU bijeenkomsten waar de voortgang met betrekking tot dit punt besproken wordt.

De leden vragen voorts of het waar is dat met de omkeerregeling mbo er ook ruimte komt voor de taal Duits als tweede vreemde taal in verband met wenselijkheid daarvan in bijvoorbeeld grensregio's. Deze leden vragen in dit verband wat de stand van zaken is met betrekking tot de nadere afspraken die door de regering met buurlanden (of deelstaten) rond diploma-erkenning zouden worden gemaakt.

De wens van de mbo-sector om de omkeerregeling ook mogelijk te maken op basis van Duits heeft aanleiding gegeven tot een verkenning naar de behoefte daarvan. Uit die verkenning is gebleken dat er ook een duidelijke behoefte is voor om een omkeerregeling waarbij buitenlandse studenten Duits op een hoger niveau kunnen behalen, terwijl ze Nederlands op een lager niveau kunnen afsluiten. Op basis daarvan is besloten om dit ook mogelijk te maken. Op dit moment wordt gewerkt aan de uitwerking hiervan in lagere regelgeving, zodat deze in werking kan treden per 1 augustus 2020.

Voor wat betreft de diploma-erkenning geldt dat we hier stap voor stap aan werken. Hierop wordt onverminderd ingezet, bijvoorbeeld door deelname aan de werkgroep BENELUX, waarin Nederland, België en Luxemburg en de deelstaat Nordrhein-Westfalen overleg voeren over diploma-erkenning in het mbo. Daarin worden stappen gezet, zoals op het dossier van Verzorgende IG. Met o.a. de SBB, DUO, Nuffic en de MBO Raad wordt binnenkort besproken welke acties nodig zijn om dit proces kunnen versnellen.

Tot slot wijzen deze leden erop dat het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) pleit (blz. 56) voor strengere criteria wanneer een instelling Engelstalig onderwijs mag aanbieden en stelt voor om de huidige wet en het wetsvoorstel Taal en toegankelijkheid te combineren, en de uitzonderingsgronden verder te expliciteren. Waarom heeft de regering deze aanbevelingen uit het IBO naast zich neergelegd, zo vragen deze leden.

Het IBO beschrijft beleidsvarianten in de vorm van mogelijke maatregelen met verwachte effecten. Het IBO doet dan ook geen uitspraken over de wenselijkheid van één of meerdere varianten of maatregelen, er is dus geen sprake van aanbevelingen. De strengere onderbouwing voor Engelstalig onderwijs is een maatregel die het IBO heeft gepresenteerd in het kader van de beleidsvariant die als doel heeft om de groei in internationale instroom te verlagen. Het verlagen van de internationale instroom is niet het doel dat wordt nagestreefd ten aanzien van de onderwijsstaal in het hoger onderwijs. Daarom heeft de regering deze maatregel niet overgenomen. De regering sluit echter niet uit dat de taalmaatregelen uit het wetsvoorstel een bijeffect kunnen hebben op de instroom van internationale studenten. De regering vindt het belangrijk dat er voldoende Nederlandstalig aanbod is, en dat er aandacht is voor de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands binnen het hoger onderwijs. Met het nieuwe wettelijke kader streeft de regering ernaar dat instellingen bewuster taalbeleid voeren. Instellingen dienen een keuze om (een deel van) een opleiding in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen weloverwogen en op basis van de juiste gronden te maken. Ook zet de regering sterker in op handhaving van het nieuwe wettelijke kader.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om toe te lichten waarom voor het begrip 'uitdrukkingsvaardigheid' is gekozen en niet voor het begrip 'taalvaardigheid'.

Met het wetsvoorstel is aangesloten bij de terminologie die reeds in gebruik is in de WHW inzake de verplichting van onderwijsinstellingen om zich in het kader van hun onderwijstaken mede te richten op de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands voor Nederlandstalige studenten.

Tevens vragen de leden de regering toe te lichten of het accreditatieorgaan bij het vaststellen of er sprake is van meerwaarde ook de taalkeuze van dezelfde opleiding bij andere instellingen in overweging neemt.

Het accreditatieorgaan zal de opleiding als individuele opleiding beoordelen. De instelling dient zelf de meerwaarde van de andere taal voor de student aan te tonen. Het is niet voldoende om hierbij te verwijzen naar vergelijkbare opleidingen bij andere instellingen. Het is immers aannemelijk dat de individuele situaties niet volledig vergelijkbaar zijn, nu gekeken wordt naar de aard, inrichting en kwaliteit van de opleiding, en de eindtermen van die specifieke opleiding.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering bereid is te waarborgen dat hogeronderwijsinstellingen opleidingscommissies informeren over de nieuwe mogelijkheid voor de opleidingscommissie om invloed uit te oefenen op de taalkeuze, en hen juist voorlichten over de implicaties van hun keuzes.

Opleidingscommissies krijgen een instemmingsrecht op de OER ten aanzien van het onderwerp met betrekking tot de onderwijsstaal van de opleiding en de taal waarin de examens worden afgenomen. In de praktijk betekent dit dat de OER moet worden gewijzigd zodat daarin bepalingen worden opgenomen ten aanzien van de onderwijsstaal van de opleiding en de taal waarin de examens worden afgenomen. Deze wijzigingen moeten worden voorgelegd aan de opleidingscommissie. Vervolgens is het aan de opleidingscommissie om al dan niet instemming te verlenen op de gehele

OER. Over de nieuwe rol die opleidingscommissies krijgen ten aanzien van het onderwerp met betrekking tot de onderwijstaal van de opleiding en de taal waarin de examens worden afgenomen moeten zij worden geïnformeerd door het instellingsbestuur. Aan alle instellingen zal bij invoering van het wetsvoorstel een brief worden gestuurd over de wijzigingen die onderhavig wetsvoorstel voor instellingen bevatten waarin hen wordt gevraagd alle opleidingscommissies te informeren over hun gewijzigde rol.

Wat is het aandeel van internationale studenten in de medezeggenschapsorganen van opleidingscommissies momenteel, vragen de leden voorts.

Cijfers over studenten in medezeggenschapsorganen worden niet bijgehouden. Het ISO en de LSVb hebben wel aangegeven dat internationale studenten in toenemende mate in het hoger onderwijs vertegenwoordigd zijn in centrale medezeggenschapsorganen, vooral bij instellingen waar al langer een grotere groep internationale studenten studeert.

De leden vragen verder of internationale studenten voldoende worden geïnformeerd over inspraakmogelijkheden binnen de studie en de instelling. Worden zij gestimuleerd om plaats te nemen of zich verkiesbaar te stellen voor bijvoorbeeld de opleidingscommissie, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Het is van belang dat alle studenten en docenten op een hogeschool of universiteit goed vertegenwoordigd worden, dus ook de internationale studenten. Het is aan instellingsbesturen om studenten te activeren zich verkiesbaar te stellen voor medezeggenschapsorganen of gebruik te maken van inspraakmogelijkheden. Daarbij wordt verwacht dat instellingsbesturen alle groepen studenten, inclusief internationale studenten, zo goed mogelijk betrekken en stimuleren zich aan te sluiten bij partijen die meedoen aan verkiezingen. Het doel hiervan is dat medezeggenschapsorganen zoveel mogelijk bestaan uit een afspiegeling van de studentengemeenschap in die opleiding, faculteit of instelling. Daarbij wordt ook van (internationale) studenten zelf verwacht dat zij hun rol pakken in de medezeggenschap.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts of de regering in kaart heeft gebracht hoeveel extra tijd de toets door de NVAO van de taalkeuze kost voor docenten en niet-onderwijzend personeel.

Met het wetsvoorstel wordt geregeld dat een opleiding alleen voor een substantieel deel (twee derde of meer) in een andere taal dan het Nederlands mag worden verzorgd als de NVAO daarmee instemt. De regering is zich er van bewust dat hiermee mogelijk de regeldruk voor hogescholen en universiteiten toeneemt, en daarmee ook voor de docenten en het niet-onderwijzend personeel. Door de procedure zoveel mogelijk in te bedden in het reeds bestaande accreditatieproces worden de administratieve lasten zo veel mogelijk beperkt. Nu de verdere uitwerking bij amvb geschiedt, zal de regeldruk in het kader daarvan concreet worden berekend.

Voorts vragen de leden waarom het niet mogelijk is voor internationale studenten in het middelbaar beroepsonderwijs om volledige vrijstelling te krijgen van het examenonderdeel Nederlandse Taal.

In het mbo maakt het generieke examenonderdeel Nederlandse taal deel uit van elke opleiding. Het beheersen van Nederlands is belangrijk in het kader van de drievoudige kwalificatie waar het mbo voor opleidt. Immers, Nederlands is belangrijk voor doorstroom naar Nederlandstalig vervolgonderwijs, voor het uitoefenen van een beroep op de arbeidsmarkt en voor deelname aan de samenleving, waar het Nederlands de voertaal is. Daarom vindt de regering het belangrijk dat ook internationale studenten het Nederlands aanleren op een niveau dat voldoende is gezien de hiervoor beschreven doelen, en is een vrijstelling niet mogelijk.

Tot slot vragen de leden of de regering hun mening deelt dat internationalisering in het middelbaar beroepsonderwijs sterk achterblijft, terwijl dit wel van toegevoegde waarde kan zijn, bijvoorbeeld in de grensstreek.

De regering deelt het belang van internationalisering van het onderwijs, ook in het middelbaar beroepsonderwijs. Internationalisering van het mbo neemt de afgelopen jaren gestaag toe en dit kabinet heeft belangrijke maatregelen genomen om dit doordacht en in een goede balans te laten plaatsvinden. Dit is bijvoorbeeld te zien aan het aantal studenten dat gedurende de opleiding een deel van de opleiding, stage of project in het buitenland doet, maar bijvoorbeeld ook aan het aantal studenten dat een keuzedeel met een moderne vreemde taal kiest. De minister van OCW wil de internationalisering verder stimuleren, zoals aangegeven in de brief 'Internationalisering in evenwicht'.¹⁵ Met de omkeerregeling wordt hierin een volgende stap gezet, doordat mobiliteit, zeker ook in de grensregio, makkelijker wordt.

¹⁵ Kamerstukken II, 2017/18, 22 452, nr. 59.

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd in hoeverre internationale studenten vertegenwoordigd zijn in alle lagen van de medezeggenschap en vragen of de Minister hier cijfers van kan geven. Ook zijn de leden benieuwd op welke wijze internationale studenten bekend worden gemaakt met de medezeggenschap op instellingen.

In antwoord op de vragen van de leden van GroenLinks is aangegeven dat cijfers over studenten in medezeggenschapsorganen niet worden bijgehouden. Het ISO en de LSVb hebben wel aangegeven dat internationale studenten in toenemende mate in het hoger onderwijs vertegenwoordigd zijn in centrale medezeggenschapsorganen, vooral bij instellingen waar al langer een grotere groep internationale studenten studeert. Het is van belang dat álle studenten en docenten op een hogeschool of universiteit goed vertegenwoordigd worden, dus ook de internationale studenten. Het is aan instellingen om (internationale) studenten te activeren zich verkiesbaar te stellen voor medezeggenschapsorganen of gebruik te maken van inspraakmogelijkheden. Dat kan bijvoorbeeld door informatieavonden, voorlichtingsmateriaal en zichtbaarheid van de huidige medezeggenschap binnen de instelling, maar ook in het contact tussen docent en student waarbij geschikte studenten direct worden gestimuleerd om te participeren in de medezeggenschap. Daarbij verwacht de regering ook van (internationale) studenten zelf dat zij hun rol pakken in de medezeggenschap door zich aan te sluiten bij partijen die meedoen aan de verkiezingen.

De leden van deze fractie wijzen erop dat in het interdepartementaal beleidsonderzoek Internationalisering van het hoger onderwijs een mogelijk minimumaantal Nederlandstalige vakken wordt voorgesteld. Deze leden vragen zich af hoe de regering denkt dit af te gaan dwingen en of zij voornemens is om in te grijpen in het curriculum. Betekent dit dat er verplicht een aantal vakken binnen het curriculum in het Nederlands moeten worden gegeven of dat er mogelijk extra (Nederlandstalige) vakken gevolgd moeten worden, zo vragen de leden.

In het nieuw voorgestelde artikel 1.3, zesde lid, van de WHW wordt een mogelijkheid gecreëerd om bij amvb nadere regels te stellen over de wijze waarop invulling dient te worden gegeven aan de verplichting voor onderwijsinstellingen om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands voor Nederlandstalige studenten te bevorderen. De regering wil niet vooruitlopen op de invulling van deze concretisering, aangezien zij het van belang acht dat daarbij aanvullend onderzoek en de sector wordt betrokken. De regering heeft dan ook op dit moment geen specifieke voornemens als het gaat om de invulling van artikel 1.3, zesde lid. Welke concrete voorschriften mogelijk gesteld worden is dus nog onbekend. Toch is in het wetsvoorstel in het zesde lid onder meer een grondslag opgenomen om een verplicht niveau van uitdrukkingsvaardigheid voor te schrijven, omdat de wet geen mogelijkheid biedt om zonder expliciete wettelijke grondslag bij amvb een dergelijk voorschrift te stellen.

Er is nu niet voor gekozen om het mogelijk te maken dat bij amvb wordt ingegrepen in het curriculum door bijvoorbeeld te verplichten dat instellingen een bepaald aantal vakken binnen het curriculum in het Nederlands verzorgen. Dat zou schuren met artikel 7.2, dat het mogelijk maakt om onder de gestelde voorwaarden volledig anderstalig onderwijs aan te bieden. Artikel 7.2 van de WHW biedt mogelijkheden voor meertalig dan wel volledig anderstalig onderwijs omdat dit in bepaalde situaties een meerwaarde kan hebben voor de student. De regering acht het daarom niet wenselijk om via artikel 1.3 de mogelijkheid te creëren om hierop in te grijpen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vinden het een goede zaak dat opleidingscommissies een rol krijgen bij de taalkeuze voor een opleiding. Zij vragen hoe dit in de praktijk vorm gaat krijgen en op welke wijze geborgd kan worden dat opleidingscommissies goed op de hoogte zijn van hun nieuwe rol op dit punt.

Opleidingscommissies krijgen een instemmingsrecht op de OER ten aanzien van het onderwerp met betrekking tot de onderwijstaal van de opleiding en de taal waarin de examens worden afgenomen. In de praktijk betekent dat dat de OER moet worden gewijzigd zodat daarin bepalingen worden opgenomen ten aanzien van de onderwijstaal van de opleiding en de taal waarin de examens worden afgenomen. De wijziging van de OER moet worden voorgelegd aan de opleidingscommissie. Vervolgens is het aan de opleidingscommissie om al dan niet instemming te verlenen op de gewijzigde OER als geheel.

Over de nieuwe rol die opleidingscommissies krijgen ten aanzien van het onderwerp met betrekking tot de onderwijstaal van de opleiding en de taal waarin de examens worden afgenomen moeten zij worden geïnformeerd door het instellingsbestuur. Aan alle instellingen zal bij invoering van het wetsvoorstel een brief worden gestuurd over de wijzigingen die onderhavig wetsvoorstel voor instellingen bevatten en hen zal daarin onder andere worden gevraagd alle opleidingscommissies te informeren over de gewijzigde rol.

Tevens vragen de leden de regering om nader toe te lichten waarom de omkeerregeling in het middelbaar beroepsonderwijs enkel geldt voor het onderdeel Nederlands. Wat is de reden om enkel een differentiatie in niveaus van de Nederlandse taal toe te passen en deze differentiatie niet uit te breiden naar de Engelse taal, zo vragen de leden.

Het generiek examenonderdeel Engels maakt uitsluitend onderdeel uit van opleidingen op niveau 4 van het mbo. Uit de behaalde resultaten van de afgelopen jaren blijkt het minimale niveau voor dit examenonderdeel voor alle studenten zeer goed haalbaar. Dit heeft er zelfs toe geleid dat eerder de mogelijkheden zijn vergroot om het examenonderdeel Engels op een hoger niveau af te kunnen leggen. Veel studenten kiezen hiervoor, en halen ook op dit hogere niveau goede resultaten. Daarnaast laten de resultaten zien dat ook studenten die meer moeite hebben met Engels, wel in staat zijn om een resultaat te halen waarmee ze het diploma kunnen behalen. Een omkeerregeling waarmee het generieke examenonderdeel Engels op een lager niveau behaald kan worden, is dan ook niet nodig.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering het begrip 'meerwaarde' gelijkstelt met het belang van studenten. In hoeverre legt deze tweespalt een hypotheek op de toekomstige interpretatie en handhaving van deze bepaling, zo vragen de leden.

Er is gekozen om de uitzonderingsgrond bedoeld in het voorgestelde artikel 7.2, tweede lid onder c, toe te spitsen op de meerwaarde voor de student, met het oog op de door hem te verwerven kennis, inzicht of vaardigheden bij afronding van de opleiding (zoals opgenomen in de eindtermen). De regering vindt het belangrijk dat het meerwaardecriterium op die manier gekoppeld is aan de student, omdat zij het van belang vindt dat onderwijsinhoudelijke aspecten, die ten dienste staan van de kwaliteit van het onderwijs voor de student, voorop staan bij de keuze voor het verzorgen van het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands. Hiermee wil de regering voorkomen dat argumenten die te maken hebben met de (organisatie van) de instelling of andere afwegingen die niet primair op de kwaliteit van het onderwijs gericht zijn, gebruikt worden om de meerwaarde van een andere taal dan het Nederlands aan te tonen. Wel ziet de regering dat specifieke omstandigheden tot de conclusie kunnen leiden dat het in bepaalde situaties niet wenselijk is om bij voorbaat bredere maatschappelijke en economische afwegingen uit te sluiten. In uitzonderingssituaties kan het voorkomen dat andere belangen dan het belang van de student zwaarder moeten worden meegewogen bij de vraag of anderstalig onderwijs in de rede ligt. Om te voorkomen dat, in de toekomst, het onmogelijk is om dergelijke aspecten mee te nemen, wordt bij nota van wijziging een uitzonderingsmogelijkheid voorgesteld om bepaalde opleidingen of groepen van opleidingen uit te sluiten van de wettelijke eisen die worden gesteld voor het aanbieden van onderwijs in een andere taal.

De leden van de SGP-fractie merken op dat blijkens de toelichting de inspectie erop toeziet dat de instelling de inhoudelijke gronden van de taalkeuze heeft beschreven. Deze leden vragen waarom de inspectie op dit punt nog een taak heeft, aangezien deze toetsing door de NVAO zal gebeuren en de goedkeuring kenbaar is uit het accreditatiebesluit. De leden vragen voorts waarom het voor de hand zou liggen dat de inspectie tot handhaving overgaat en waarom het niet veeleer logisch en efficiënt is dat de inspectie een melding aan de NVAO doet wanneer een instelling de kaders van de verleende goedkeuring te buiten gaat.

Het toezicht van de inspectie ziet wat voor betreft de inhoudelijke gronden als bedoeld in voorgesteld artikel 7.2 van de WHW, op de vraag of instellingen, wanneer zij hiertoe op grond van de wet verplicht zijn, taalbeleid hebben opgesteld. In dit beleid dienen instellingen in te gaan op de in de wet genoemde inhoudelijke gronden voor het verzorgen van onderwijs aan een opleiding in een andere taal. Met het wetsvoorstel wordt geregeld dat de inhoudelijke beoordeling van de gronden, om vast te stellen of het voeren van een andere taal meerwaarde heeft, bij de NVAO komt te liggen. Instellingen dienen indien zij een substantieel deel (twee derde of meer) van het onderwijs aan een opleiding in een andere taal verzorgen, instemming te vragen aan de NVAO wanneer zij een anderstalige opleiding willen verzorgen of willen overschakelen naar een andere taal. De inspectie houdt – zoals in het hoger onderwijs het geval is – op basis van signalen en door middel van themaonderzoek toezicht op de naleving van de wettelijke vereisten. Gedurende de looptijd van een accreditatie is de inspectie vanuit deze rol aan zet om in te grijpen. Het ligt voor de hand in dit wetsvoorstel aan te sluiten bij de gebruikelijke systematiek van toezicht en handhaving, waarin de inspectie toezicht houdt op de naleving van wettelijke verplichtingen. De taak van de NVAO in dit wetsvoorstel is beperkt tot de toets anderstalig onderwijs.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel een verruiming biedt ten opzichte van de huidige wet, nu instellingen in de nieuwe situatie alleen de verplichting hebben om beleid vast te leggen bij zaken die onder de toestemming vallen, terwijl de wet momenteel generiek voorschrijft dat instellingen hun taalbeleid in een gedragscode motiveren. Het kan betekenen dat de instelling die een aanmerkelijk deel van de opleiding in een andere taal verzorgt straks niet meer verplicht is deze keuze te motiveren en ter goedkeuring voor te leggen indien dat buiten de wettelijke opsomming valt, zo merken de leden op.

De huidige wet schrijft in artikel 7.2 voor dat een gedragscode dient te worden vastgesteld indien een instellingsbestuur in afwijking van de hoofdregel, onderwijs verzorgt of examens afneemt in en andere taal op grond van een van de wettelijke uitzonderingsgronden. Dit wordt met het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid niet anders. Zowel uit de huidige wet als uit het wetsvoorstel

vloeit bovendien voort dat een instelling niet is toegestaan om op andere gronden dan de wettelijke uitzonderingsgronden anderstalig onderwijs aan te bieden.

Met de nota van wijziging wordt geregeld dat taalbeleid, indien dit op grond van artikel 7.2, tweede lid onder c, anderstalig onderwijs wordt verzorgd, verplicht is wanneer de propedeutische fase, de afstudeerfase, of een derde van de studielast van de opleiding in de andere taal wordt verzorgd. De regering is namelijk van mening dat instellingen taalbeleid dienen vast te stellen in die gevallen waarin een belangrijk deel van het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd. De regering is daarmee van mening dat – met het oog op de regeldruk – beleid niet verplicht moet worden gesteld als het gaat om een enkel vak of enkele vakken in een andere taal dan het Nederlands.

Eveneens vragen de leden de regering om een reactie op het feit dat de redactie van de artikelen in de WHW en de WEB uiteenlopen. De WEB beperkt de verplichting om beleid vast te leggen tot situaties waarin sprake is van een afwijking van de norm, terwijl de WHW in algemene zin het taalbeleid benoemt. In hoeverre is afwijking beoogd en wenselijk, zo vragen de leden.

Zowel de wijziging van de WEB als de wijziging van de WHW brengt alleen een verplichting tot het vaststellen van taalbeleid met zich mee in het geval een instelling anderstalig onderwijs wenst te verzorgen. Tevens geldt voor beide sectoren die verplichting alleen indien anderstalig onderwijs wordt verzorgd op grond van het 'meerwaarde-criterium' in artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c van de WHW respectievelijk artikel 7.1.1, tweede lid, onderdeel c, van de WEB. Kortom, er is dus geen sprake van een afwijking tussen de WHW en de WEB in dezen.

De leden van de SGP-fractie vragen tevens waarom volgens de regering de rol van de studentenraad inzake taal niet bij het MBO past. Waarom is het niet nodig om bijvoorbeeld met het oog op de positie van kwetsbare studenten ook de studentenraad in te schakelen, zo vragen zij. In het algemeen vindt de regering de rol van de studentenraad uiteraard ook in het mbo erg belangrijk. De rol van de studentenraad in het mbo richt zich echter vooral op het niveau van de instelling, in tegenstelling tot in het ho, waar de studentenraad ook een rol heeft op het niveau van de opleiding. Daarom is het bij wet toedelen van een rol aan de studentenraad op het niveau van de opleiding in het mbo niet passend.

Verder vragen de leden of de regering wil toelichten waarom het toelaatbaar is dat ook van niet-bekostigde instellingen gevraagd wordt de bevordering van het Nederlands zowel bij Nederlandse als bij buitenlandse studenten op zich te nemen. Is een striktere beperking tot de kwaliteit van het onderwijs in dit geval niet redelijk, zo vragen zij.

Zoals in de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie bij instellingscollegegeld is aangegeven heeft de minister een verantwoordelijkheid als het gaat om de erkenning van opleidingen om graden te verlenen. De Nederlandse overheid stelt aan de erkenning van opleidingen om graden te mogen verlenen kwaliteitseisen. Deze eisen gelden voor alle aanbieders van erkende opleidingen, dus ook voor het niet-bekostigde onderwijs. De uitbreiding van de plicht de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid te bevorderen is zo'n kwaliteitseis. De uitbreiding naar anderstalige studenten maakt dit niet anders. De plicht is een maatschappelijke opdracht voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen, waarmee zij een belangrijke rol vervullen in de voorbereiding van studenten op de maatschappij.

Tot slot constateren de leden dat de regering er enkel voor gekozen heeft buitenlandse studenten op te nemen in de open geformuleerde verplichting om het Nederlands te bevorderen, maar dat onder het regelen van de nadere eisen alleen de Nederlandstalige studenten zijn begrepen. Deze leden vragen waarom niet ten minste de mogelijkheid verankerd wordt om ook aan buitenlandse studenten taaleisen te stellen, waarbij rekening kan worden gehouden met het type opleiding. In het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid wordt de inspanningsplicht voor instellingen om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te bevorderen onder Nederlandstalige studenten uitgebreid naar alle studenten. Hiermee gaat de inspanningsplicht ook gelden ten aanzien van anderstalige studenten. De verblijfsduur in Nederland van internationale studenten is vaak beperkt en te kort om zich het Nederlands goed eigen te maken. Voor die internationale studenten is het desondanks van belang dat zij voldoende mogelijkheden hebben om te werken aan hun Nederlandse taalbeheersing om zich zo beter te kunnen verbinden met de lokale context en samenleving. Nederlandse taalbeheersing voor internationale studenten kan ook bijdragen aan de blijfkans in Nederland.

Tegelijkertijd is de regering zich ervan bewust dat ten aanzien van Nederlandstalige en niet-Nederlandstalige studenten niet per definitie dezelfde inspanningen van instellingen verwacht mogen worden als het gaat om de Nederlandse taalvaardigheid. Zo is er een variëteit in achtergrond en studieduur bij anderstalige studenten. Om die reden is in het wetsvoorstel zodanig onderscheid tussen de eerstgenoemde en laatstgenoemde groep gemaakt, dat de wet niet de mogelijkheid biedt om ten aanzien van niet-Nederlandstalige studenten concrete verplichtingen aan instellingen te stellen. Dit laat evenwel onverlet dat een instellingsbestuur binnen een specifieke

opleiding wel concrete verplichtingen met betrekking tot de Nederlandse taal kan stellen ten aanzien van niet-Nederlandstalige studenten, bijvoorbeeld gelet op de aard, de inrichting of de kwaliteit van die opleiding.

3. Toegankelijkheid, capaciteitsbeperking, numerus fixus

De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op in hoeverre het stellen van een fixus in het kader van macrodoelmatigheid en het sturen op waar de arbeidsmarkt juist wel en misschien minder behoefte aan heeft. Waarom maakt de regering geen onderscheid in de achtergrond en overwegingen om tot een fixus te komen, zo vragen de leden.

Naast overwegingen ten aanzien van capaciteit, kan een beperkte arbeidsmarktvraag ook reden zijn voor een fixus. Een arbeidsmarktfixus is op grond van artikel 7.56 van de WHW in de huidige situatie al mogelijk via een ministeriële regeling. Indien een arbeidsmarktfixus wordt vastgesteld is die van toepassing op alle instellingen die de betreffende opleiding verzorgen. Momenteel is geen arbeidsmarktfixus vastgesteld bij ministeriële regeling. Wel kunnen er opleidingen zijn die kiezen voor het instrument capaciteitsfixus waarbij arbeidsmarktoverwegingen een rol spelen. Het is belangrijk dat dit soort opleidingen in de nieuwe situatie niet tussen wal en schip geraken. Met de nota van wijziging wordt een grondslag geboden om bij ministeriële regeling de huidige criteria in de wet voor een arbeidsmarktfixus, nader uit te werken. De regering is voornemens om de commissie die over aanvragen voor een capaciteitsfixus (numerus fixus) gaat adviseren, zich ook te laten buigen over verzoeken voor een arbeidsmarktfixus en het proces voor beide fixi gelijk te trekken.

De leden vragen voorts hoe de regering aankijkt tegen een fixus als instrument om het arbeidsperspectief beter mee te wegen in de beschikbaarheid van opleidingsplaatsen. Is dit niet een manier om studenten ook beter te kunnen voorlichten over hun kansen, zo vragen de leden. Graag verwijst de regering allereerst naar de beantwoording van de voorgaande vraag van de leden. Daaraan voegt zij toe dat het van belang is dat de toegankelijkheid en de keuzevrijheid van studenten zo goed mogelijk geborgd blijft. Een arbeidsmarktfixus is daarom bedoeld als ultimum remedium voor opleidingen. Alvorens een opleiding hieraan denkt zou erop moeten worden ingezet dat met voorlichting aan studenten wordt gestuurd op een aantal inschrijvingen dat aansluit bij de arbeidsmarktbehoefte. Een arbeidsmarktfixus kan die functie van voorlichting dan ook niet vervangen. De regering stimuleert daarom een goede loopbaanoriëntatie en -begeleiding in het voortgezet onderwijs en een ruim aanbod van objectieve en betrouwbare studiekeuze-informatie, met aandacht voor arbeidsmarktperspectieven.

Voorts vragen zij de leden van de VVD-fractie de regering om procesmatig te schetsen hoe een instelling straks zou moeten handelen in het geval het een fixus wil opleggen. Welke stappen moeten daarvoor wanneer gezet worden? En wat als de vraag urgenter is en het gehele proces niet kan worden doorlopen; welke mogelijke discretionaire bevoegdheden worden er voor dit geval belegd bij de regering, zo vragen de leden.

Ook voor de beantwoording van deze vraag verwijst de regering allereerst graag naar de beantwoording van de voorgaande vraag van de leden. Voor de capaciteitsfixus geldt dat een instelling vóór 1 juni van een jaar voorafgaand aan het jaar van de gewenste inwerkingtreding een aanvraag indient bij de minister van OCW voor een numerus fixus voor een (associate degree-) opleiding en/of een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding. De toestemming treedt twee studiejaar na het studiejaar waarin de aanvraag is ingediend in werking. Als – bij een tijdige inwerkingtreding van de wet – een aanvraag voor 1 juni 2020 is ingediend, geldt de numerus fixus vanaf het studiejaar 2021/2022. Deze termijn houdt rekening met het feit dat een student bij de inschrijving van de opleiding bekend moet zijn met de vraag of de gewenste opleiding een numerus fixus kent. De instelling geeft in haar aanvraag of er sprake is van een capaciteitsprobleem dat niet op korte termijn oplosbaar is. De nog op te richten commissie adviseert de minister daarover. De minister neemt in augustus een besluit waartegen beroep – en bezwaar mogelijk is. Naast overwegingen ten aanzien van capaciteit, kan een beperkte arbeidsmarktvraag ook reden zijn voor een instelling om een fixus te willen instellen voor een bepaalde opleiding. Een arbeidsmarktfixus is in de huidige situatie wettelijk mogelijk via een ministeriële regeling (artikel 7.56 in de WHW).¹⁶ De regering is voornemens om de commissie die

¹⁶ Uit artikel 7.56 in WHW: Indien het aanbod van afgestudeerden van een bepaalde opleiding de behoefte daaraan op de arbeidsmarkt in aanmerkelijke mate overtreft of dreigt te overtreffen en in andere situaties waarin dit in verband met beheersing van de arbeidsmarkt wenselijk wordt geacht, kan bij ministeriële regeling het aantal personen worden vastgesteld dat voor de twee studiejaar na vaststelling van de ministeriële regeling ten hoogste voor de eerste maal kan worden ingeschreven voor het eerste studiejaar van de desbetreffende opleiding aan alle universiteiten of hogescholen waaraan deze is verbonden waarbij een verdeling kan worden gemaakt van dat aantal over elk van de bedoelde instellingen.

over aanvragen voor een capaciteitsfixus (numerus fixus) gaat adviseren, te laten bekijken wanneer ingediende aanvragen betrekking hebben op een behoefte aan een fixus in verband met de arbeidsmarktbehoefte in plaats van een fixus in verband met een capaciteitsprobleem van de instelling. Indien een arbeidsmarktfixus meer op zijn plaats is, kan de commissie de minister van OCW adviseren in het kader van de overweging of voor een specifieke opleiding bij ministeriële regeling een arbeidsmarktfixus wordt vastgesteld.

De leden van de VVD-fractie stellen dat de mogelijkheid om een fixus in te stellen toepasbaar is bij studies met zowel Nederlands- als anderstalig aanbod. Welke aanvullende instrumenten ziet de regering als kansrijk instrument om beter te sturen op de instroom van internationale studenten, zo vragen de leden. Is het bijvoorbeeld mogelijk om een maximum te stellen aan het aantal studenten voor specifieke instroomrichtingen, zo vragen zij.

Ten aanzien van selectie- en sturingsinstrumenten blijft de regering streven naar maximale toegankelijkheid en is zij niet op voorhand overtuigd van de noodzaak om de selectiemogelijkheden op dit moment te verruimen. Het IBO wijst op de negatieve neveneffecten van selectie en sturing op de toegankelijkheid van het onderwijs voor EER-studenten. Maatregelen als de mogelijkheid tot selectie, het maximeren van de capaciteit op anderstalige opleidingen, of het vragen van verhoogd collegegeld voor anderstalige opleidingen hebben daarmee ook gevolgen voor de toegankelijkheid van de Nederlandse student. Dit neemt niet weg dat de minister van OCW, zoals aangekondigd in de beleidsreactie op het IBO, in kaart wil brengen in hoeverre ook in andere lidstaten sprake is van disbalans in mobiliteit tussen EU-lidstaten onderling. Daarnaast wil de minister van OCW samen met partners uit de Europese Unie die zich voor dezelfde problematiek gesteld zien verkennen of, en zo ja hoe, concrete oplossingen kunnen worden gevonden voor meer sturing, in het bijzonder op mobiliteitsstromen van EER-studenten.

Om instellingen in individuele situaties te beschermen tegen een onverwacht grote instroom gaat de regering juridisch onderzoeken of het mogelijk is dat instellingen een noodbeperking op de capaciteit van een opleiding kunnen instellen. Er wordt hierbij gekeken onder welke specifieke voorwaarden en ten aanzien van welke groepen studenten deze noodbeperking op de capaciteit toegepast zou kunnen worden.

Voorts vragen de leden hoe de regering reflecteert op de visie dat opleidingen zelf het best de inschatting kunnen maken of een numerus fixus nodig is om de kwaliteit van de opleiding te waarborgen, zoals ook de Vereniging Hogescholen heeft benoemd?

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

Tevens vragen de leden hoe de regering de kritiek weerlegt dat toetsing vooraf praktisch lastig uitvoerbaar is. Zijn er internationale voorbeelden waar de regering de haalbaarheid op baseert, zo vragen de leden.

De regering is van mening dat toetsing vooraf goed uitvoerbaar is. Ook nu is het binnen de instellingen al staande praktijk dat opleidingen richting hun bestuur onderbouwen waarom zij een fixus noodzakelijk achten. Bovendien is de regering voornemens om een onafhankelijke commissie met deskundigen in te stellen die de minister van OCW adviseert over de vraag of er sprake is van een capaciteitsprobleem dat niet op korte termijn oplosbaar is. Er zijn de regering geen internationale voorbeelden bekend.

Een numerus fixus leidt tot een beperking van de toegankelijkheid van het onderwijs voor de student en heeft daarnaast negatieve gevolgen voor de kansengelijkheid. De regering vindt het daarom belangrijk dat zeker wordt gesteld dat universiteiten en hogescholen op een terughoudende manier gebruikmaken van een numerus fixus.

Een toetsing achteraf heeft tot gevolg dat de minister op basis van signalen tot de conclusie kan komen een instelling onterecht een numerus fixus heeft ingesteld. Dit is vanuit het belang van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en de keuzevrijheid van de student bezien onwenselijk.

De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast wat de procedure is als een opleiding korter dan twee jaar van tevoren inschat dat een fixus nodig is. Welke mouw is eraan te passen wanneer er snelheid gemaakt moet worden, zo vragen zij.

Gelet op de inschrijvingsperiode voor een opleiding en de kenbaarheid voor een student dat de opleiding een numerus fixus heeft, vereist de huidige situatie ook dat een opleiding ongeveer twee jaar van tevoren een inschatting maakt of een fixus nodig is. De regering sluit bij dit proces aan; er verandert daarmee weinig aan de termijn voor het onderbouwen van een fixus. Een aanvraag korter dan twee jaar van tevoren is niet mogelijk, gelet op de tijd die het kost om de aanvraag te laten beoordelen, de selectieprocedure in te stellen en de student tijdig te informeren.

Voorts vragen de leden in hoeverre is overwogen een controle achteraf toe te passen op bijvoorbeeld een onredelijke fixus of oneigenlijke gronden. Kan de regering uiteenzetten welke bezwaren hier aan kleven, die zodoende zwaarwegend zijn dat tot dit voorstel gekomen is, zo vragen de leden.

Een numerus fixus zorgt altijd voor een beperking van de toegankelijkheid van het onderwijs voor de student en heeft daarnaast negatieve gevolgen voor de kansengelijkheid. De regering vindt het daarom belangrijk dat zeker wordt gesteld dat universiteiten en hogescholen op een terughoudende manier gebruikmaken van een numerusfixus.

Een toetsing achteraf heeft tot gevolg dat de minister op basis van signalen tot de conclusie kan komen dat een instelling onterecht een numerus fixus heeft ingesteld. Dit is met het oog op het belang van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en de keuzevrijheid van de student onwenselijk. Daarom is in het regeerakkoord afgesproken dat de minister van OCW een numerus fixus kan blokkeren als een opleiding de noodzaak voor een numerus fixus onvoldoende kan onderbouwen.

Ook lezen deze leden dat de regering voorstelt om alleen op het anderstalige traject binnen de Nederlandstalige associate degree- of bacheloropleiding een numerus fixus aan te vragen. De leden vragen zich af of de regering er risico in ziet dat de Nederlandstalige opleiding hierdoor talent misloopt.

In de huidige situatie is het zo dat indien een numerus fixus wordt gevoerd op een opleiding, deze wordt gevoerd op alle trajecten die van die opleiding deel uitmaken. Indien het capaciteitsprobleem zich alleen voordoet op een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding, is het niet in het belang van de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten dat voor de gehele opleiding een numerus fixus wordt toegepast. In het wetsvoorstel is geregeld dat in deze gevallen een numerus fixus op het anderstalige traject kan worden aangevraagd, zodat studenten niet onnodig de toegang wordt ontzegd tot de gehele opleiding. Het risico dat de Nederlandstalige opleiding door deze maatregel talent misloopt, wordt dan ook niet gezien.

Verder lezen de leden van de VVD-fractie dat de focus voornamelijk ligt bij de bachelor. Acht de regering beleid rond de numerus fixus niet nodig voor de masteropleiding, zo vragen deze leden. Voor het waarborgen van de toegankelijkheid tot het hoger onderwijs en de keuzevrijheid van de student, acht de regering het noodzakelijk om een toestemmingsvereiste in te voeren voor opleidingen met een numerus fixus in de bachelor. Voor de master geldt dat studenten reeds zijn ingestroomd in het hoger onderwijs en een bachelordiploma hebben behaald. Er is een breed aanbod aan specialisaties waar zij vervolgens uit kunnen kiezen. Als uitvoering van het regeerakkoord is er een kader voor de toelating tot de master gemaakt, dat de toegankelijkheid van het masteraanbod waarborgt. Als onderdeel van dit kader hebben instellingen onder andere een vangnet ingesteld dat verzekert dat elke student kan doorstromen naar een master, hebben zij zich gecommitteerd aan de afspraak om geen onnodige toelatingseisen te stellen, en gaan zij zorgvuldig om met selectie voor de toelating tot de master.¹⁷ De regering acht het daarom niet nodig om dezelfde maatregelen voor de master te treffen als voor de bachelor.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de numerusfixusmaatregel mogelijk leidt tot meer werkdruk en (onbedoeld) een bedreiging vormt voor de kwaliteit van Nederlandstalig onderwijs. Het voorstel dreigt er volgens de leden namelijk voor te zorgen dat verschillende groepen studenten van elkaar worden gescheiden en naar de mening van de leden is het zeer aannemelijk dat er als gevolg van deze scheiding een, vermeend of objectief, kwaliteitsverschil ontstaat tussen verschillende - anderstalige en niet-anderstalige - trajecten. Graag ontvangen deze leden een reflectie op dit mogelijke scenario.

De toename van het aantal buitenlandse studenten zet druk op zowel de kwaliteit als de toegankelijkheid van het onderwijs. Hogeronderwijsinstellingen kunnen hierdoor de kwaliteit van het onderwijs niet altijd meer waarborgen. Juist op anderstalige trajecten is de instroom van buitenlandse studenten groot. Met een numerus fixus op een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding kunnen instellingen sturen op de instroom van niet Nederlandstalige studenten. De instelling hoeft dan niet meer een numerus fixus in te stellen op de gehele opleiding om de kwaliteit van het onderwijs te borgen. Daarmee wordt de toegankelijkheid van het onderwijs gewaarborgd, in het bijzonder die van de Nederlandstalige student omdat de opleiding als geheel geen numerus fixus kent. Uitgangspunt van de regering is dat numerus fixi tot een minimum moeten worden beperkt. De regering deelt de zorg over het optreden van een kwaliteitsverschil niet. Een numerus fixus is bedoeld als een tijdelijk instrument om een capaciteitsprobleem te ondervangen. Een dergelijk effect zou zich dan ook niet mogen voordoen. Uiteindelijk is het aan de instelling om ervoor te zorgen dat de opleiding in zijn geheel op niveau is. Mocht dit niet het geval zijn, dan komt

¹⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 31 288, nr. 720.

dit bij de (her)accreditatie van de opleiding of, in het geval van signalen mogelijk eerder, aan de orde.

Daarnaast zou een numerus fixus niet mogen leiden tot segregatie. Echter, uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat opleidingen met een numerus fixus het risico van ongewenste zelfselectie onder bepaalde groepen studenten met zich meebrengt.¹⁸ De regering ziet dat zelfselectie een risico vormt voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Uit de monitor beleidsmaatregelen 2018-2019 blijkt dat er op dit moment sprake is van een kennislacune als het gaat over de achtergrond van zelfselectie¹⁹. Daar zal mede naar aanleiding van de motie van Van den Hul²⁰ onderzoek naar worden gedaan door de inspectie. De uitkomsten van dit onderzoek worden in 2020 verwacht.

De leden van de CDA-fractie vragen wat bedoeld wordt met de zinsnede “voor de eerste maal kan worden ingeschreven” (memorie van toelichting, blz. 10). Betekent dit dat studenten niet twee jaar achter elkaar kunnen proberen in te schrijven op de desbetreffende opleiding met een capaciteitsfixus, zo vragen de leden.

Daarmee wordt bedoeld dat een numerus fixus alleen in de propedeutische fase (in het eerste jaar) van de opleiding het anderstalige traject binnen een Nederlandstalige opleiding kan worden ingesteld. Dit is om te voorkomen dat de student eerst in de propedeuse instroomt zonder numerus fixus en dus zonder selectie en in het jaar erop opeens wordt geconfronteerd met een numerus fixus. Daarmee geldt de numerus fixus alleen voor studenten die voor het eerst beginnen met de opleiding.

In de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs is vastgelegd dat een aspirant-student zich maximaal drie keer kan aanmelden per fixusopleiding. Wel kunnen instellingen per fixusopleiding zelf bepalen dat een aspirant-student slechts één of tweemaal kan meedoen aan de selectie. De reden dat het aantal keer dat een aspirant-student zich kan aanmelden per fixusopleiding is beperkt, is gelegen in het volgende. Indien aspirant-studenten die eerder niet zijn toegelaten tot een opleiding zich onbeperkt voor de opleiding kunnen blijven aanmelden, zou de groep van gegadigden elk jaar blijven toenemen. De kansen van nieuwe aspirant-studenten die recent hun vooropleiding hebben afgerond en zich voor de opleiding willen inschrijven zouden op deze manier teveel worden beperkt. Bovendien zou een steeds groter wordende groep gegadigde aspirant-studenten te hoge lasten voor instellingen met zich meebrengen.

Ook vragen deze leden hoe de regering de onderlinge samenwerking tussen instellingen gaat stimuleren om het instellen van een numerus fixus te voorkomen en hoe zij de inspanningsverplichting van instellingen gaat beoordelen (memorie van toelichting, blz. 10 en 12). De nog op te richten commissie zal in haar beoordeling van een capaciteitsfixusaanvraag ook kijken naar de inspanning van een opleiding om in samenwerking met andere instellingen een capaciteitsfixus te voorkomen of op te lossen. De instelling moet laten zien dat zij de samenwerking heeft opgezocht, maar dat ondanks die inspanning de capaciteitsproblemen niet zijn opgelost, waardoor een capaciteitsfixus noodzakelijk is.

Voorts vragen de leden of de regering heeft overwogen om, indien nodig, wettelijke mogelijkheden te scheppen om opleidingen een numerus fixus op te leggen op grond van afwegingen rond Nederlandse arbeidsmarktbehoefte. Kan de regering reflecteren op de wenselijkheid om de instroom van internationale studenten aan de hand van dit criterium (nader) te reguleren, zo vragen de leden.

De huidige wet biedt reeds de mogelijkheid om voor opleidingen een numerus fixus in te stellen in verband met de arbeidsmarktbehoefte. Op grond van artikel 7.56 van de WHW kan de minister van OCW dit doen bij ministeriële regeling.²¹ Momenteel is geen sprake van vastgestelde arbeidsmarktfixi. Wel is het denkbaar dat opleidingen in de praktijk soms een fixus instellen op basis van het huidige artikel 7.52 van de WHW dat gaat over de capaciteitsfixus, terwijl de omstandigheden van het geval erop wijzen dat een arbeidsmarktfixus de passende weg is omdat de behoefte aan een fixus niet is ingegeven door een capaciteitsprobleem van de instelling maar door de vraag op de arbeidsmarkt. De regering is voornemens om de commissie die over aanvragen voor een capaciteitsfixus (numerus fixus) gaat adviseren, te laten bekijken wanneer ingediende aanvragen betrekking hebben op een behoefte aan een fixus in verband met de

¹⁸ Inspectie van het Onderwijs, ‘Selectie; meer dan cijfers alleen’, 2017.

¹⁹ Kamerstukken II, 2018/19 31 288, nr. 783.

²⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 31 288, nr. 705.

²¹ Uit artikel 7.56 in WHW: Indien het aanbod van afgestudeerden van een bepaalde opleiding de behoefte daaraan op de arbeidsmarkt in aanmerkelijke mate overtreft of dreigt te overtreffen en in andere situaties waarin dit in verband met beheersing van de arbeidsmarkt wenselijk wordt geacht, kan bij ministeriële regeling het aantal personen worden vastgesteld dat voor de twee studiejaar na vaststelling van de ministeriële regeling ten hoogste voor de eerste maal kan worden ingeschreven voor het eerste studiejaar van de desbetreffende opleiding aan alle universiteiten of hogescholen waaraan deze is verbonden waarbij een verdeling kan worden gemaakt van dat aantal over elk van de bedoelde instellingen.

arbeidsmarktbehoefte in plaats van een fixus in verband met een capaciteitsprobleem van de instelling. Indien een arbeidsmarktfixus meer op zijn plaats is, kan de commissie de minister van OCW adviseren in het kader van diens overweging of voor een specifieke opleiding bij ministeriële regeling een arbeidsmarktfixus wordt vastgesteld. Om de minister van OCW meer handvatten te geven om te beoordelen of een arbeidsmarktfixus op zijn plaats is, wordt gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag ingediende nota van wijziging een grondslag opgenomen in de WHW om de huidige criteria in de wet voor een arbeidsmarktfixus in een ministeriële regeling nader uit te werken.

Zoals aangegeven in de Kabinetsreactie op het advies van de CBHOO is het voor een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt belangrijk dat sectoren zelf reflecteren op hun eigen opleidingsaanbod, en de aansluiting op de arbeidsmarkt op opleidingsniveau. Voor het hoger onderwijs heeft de regering de CDHO gevraagd om analyses te maken van de macrodoelmatigheid van het bestaande opleidingsaanbod.²² Als de CDHO knelpunten vindt in de macrodoelmatigheid van het huidige opleidingsaanbod, kan de minister van OCW de sector vragen om daarmee aan de slag te gaan en zal daar vervolgens op toezien. Om de aansluiting met de arbeidsmarkt te verbeteren, kunnen opleidingen werken aan vernieuwing binnen het bestaande opleidingsaanbod, versterken van de samenwerking tussen instellingen en met maatschappelijke partners, en waar nodig gezamenlijk afspraken maken over betere benutting van bestaande opleidingscapaciteit of in het uiterste geval over het reduceren van de instroom van studenten in bestaande opleidingen of door afbouw van opleidingen. Het beperken van de instroom met een arbeidsmarktfixus, vraagt nadrukkelijk om afwegingen die gezamenlijk, met betrokkenheid van andere vergelijkbare opleidingen, worden gemaakt. De arbeidsmarkt gaat immers de sector aan en niet alleen een instelling. Het is van belang dat de toegankelijkheid voor en de keuzevrijheid van studenten zo goed mogelijk geborgd blijven en dat een (arbeidsmarkt of capaciteits)fixus wordt ingezet als ultimum remedium.

Momenteel wordt er niet gestuurd op instroom van internationale studenten aan de hand van dit criterium. Het IBO beschrijft de complexiteit en nadelen van actieve sturing op de arbeidsmarkt. Een studie duurt ten minste drie tot vier jaar en in de tussentijd kan er veel veranderen op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd is het belangrijk dat de ministers van OCW, EZK en BZ goed samenwerken op het gebied van kennisbeleid, en worden de knelpunten in specifieke sectoren zoals de techniek gezien. Daarom is er bijvoorbeeld bewust voor gekozen om het programma 'Make IT in the Netherlands' te richten op de IT-sector. Ook zet de regering met het Techniekpact al een aantal jaren in op het vergroten van het aantal techniekstudenten, met succes. Voor een aantal universitaire bètatechniekopleidingen is het aantal studenten dat belangstelling heeft voor die opleiding groter, dan wat de universiteiten aan kunnen met behoud van de kwaliteit. Daarom heeft de minister van OCW deze zomer in de bekostiging middelen gerealloceerd, naar rato van het aandeel bètatechniekstudenten. Dit betekent dat de technische universiteiten er per saldo middelen bij krijgen. De universiteiten zullen daarmee onder andere de opleidingscapaciteit op een aantal plekken vergroten. De technische universiteiten zullen dit ook gezamenlijk met algemene universiteiten oppakken in het onderwijssectorplan bètatechniek. Verder zorgt de regering voor synergie tussen de Nationale Wetenschapsagenda (NWA) en de missiegedreven Kennis- en Innovatieagenda's van EZK.²³

De leden constateren voorts dat de regering, als het gaat om numeri fixi, in het voorliggende wetsvoorstel wel kiest voor een onderscheid tussen ad's²⁴ en bachelor aan de ene kant en masteropleidingen aan de andere kant, maar er niet voor kiest om een onderscheid te maken tussen hogescholen en universiteiten. Graag ontvangen deze leden een nadere onderbouwing hiervan.

In de huidige wet wordt ten aanzien van de numerus fixus al onderscheid gemaakt tussen ad's en bachelor aan de ene kant en masteropleidingen aan de andere kant, terwijl geen onderscheid wordt gemaakt voor hogescholen en universiteiten. De regering ziet geen noodzaak om hier van af te wijken in het wetsvoorstel.

Tevens ontvangen de leden van de CDA-fractie graag een overzicht van het aantal numerusfixusopleidingen bij hogescholen en universiteiten van de afgelopen jaren.

In zowel het studiejaar 2018-2019 (51 in het hbo en 49 in het wo) als 2019-2020 (41 in het hbo en 59 in het wo) zijn er 100 numerus-fixusopleidingen in het hoger onderwijs.

De leden willen weten hoe de mogelijkheid van de minister om numeri fixi af te wijzen zich verhoudt tot instellingen die zich met een enorme hoeveelheid aanmeldingen van internationale

²² Kamerstukken II, 2018/19, 31 288, nr. 744.

²³ Kamerstukken II, 2018/19, 29 338, nr. 186.

²⁴ ad's: associate degrees.

studenten geconfronteerd zien en preventief een fixus willen instellen op bijvoorbeeld een Engelstalig traject.

Het toestemmingsvereiste voor de numerus fixus wordt ingevoerd, juist om te zorgen dat alleen fixi kunnen worden gevoerd daar waar dit echt nodig is omdat er een capaciteitsprobleem bestaat. Van de instelling wordt als eerste verwacht dat zij met andere besturen en/of het werkveld in gesprek treedt om het dreigend capaciteitsprobleem op te lossen. Als het dreigend capaciteitsprobleem niet kan worden opgelost, dan kan de instelling een numerus fixus aanvragen om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Het wetsvoorstel biedt die mogelijkheid.

Met betrekking tot de specifieke situatie dat een instelling plotseling daadwerkelijk met een capaciteitsprobleem zou kampen door een onverwacht grote toestroom van studenten waarop zij niet kon anticiperen, is in de kabinetsreactie op het IBO aangekondigd dat juridisch zal worden onderzocht of het mogelijk is dat instellingen een noodbeperking op de capaciteit van een opleiding kunnen instellen. Hierbij wordt gekeken onder welke specifieke voorwaarden en ten aanzien van welke groepen studenten deze noodbeperking op de capaciteit toegepast zou kunnen worden.

Voorts vragen de leden of de regering voornemens is de taalkeuze aan te merken als mogelijke maatregel om een te grote instroom af te wenden.

Voorgesteld artikel 7.2 van de WHW regelt dat onderwijs wordt verzorgd in de Nederlandse taal, tenzij een andere taal meer in het belang is van de student. Dit ligt onder meer in de rede aangezien het Nederlands binnen Nederland de voertaal is, en de beroepsuitoefening van studenten die op de Nederlandse arbeidsmarkt zullen instromen veelal zal plaatsvinden in het Nederlands. Met het wetsvoorstel wordt artikel 1.3, vijfde lid van de WHW – dat ziet op de plicht voor onderwijsinstellingen om zich in het kader van hun onderwijstaken mede te richten op het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands – verbreed naar niet-Nederlandstalige studenten. Tevens wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij amvb nader te concretiseren hoe deze plicht ten aanzien van Nederlandstalige studenten vormgegeven dient te worden. De wijzigingen met betrekking tot artikel 1.3 van de WHW hebben tot doel een goede uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te bevorderen. De regering is namelijk van mening dat dit belangrijk is voor de binding van het onderwijs en studenten met de lokale omgeving en nationale samenleving. Daarnaast ziet de regering belang in het behoud van de Nederlandse taal als academische taal, het waarborgen van kennisvalorisatie, en van de deelname van academici aan het publieke debat in Nederland. Voor niet-Nederlandstalige studenten ziet de regering de waarde van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid in de binding met de samenleving, de integratie van de student tijdens de studie en de blijfkans van deze studenten na de studie. De taalmaatregelen hebben dan ook niet tot doel de instroom van internationale studenten te beïnvloeden.

De leden vragen verder of het waar is dat instellingen in onderhavig wetsvoorstel ook voor trajecten met een enorme hoeveelheid aanmeldingen van internationale studenten alleen een capaciteitsreden kunnen aandragen om een fixus in te stellen? Deze leden vragen voorts of de numerus fixus op het Engelstalige traject preventief mag worden ingesteld en of de regering voornemens is ruimhartiger te zijn dan voor de reguliere numerus fixi.

Voor de beantwoording van deze vragen verwijst de regering allereerst graag naar het antwoord op de eerdere vraag van de leden met betrekking tot instellingen die preventief een fixus zouden willen instellen op bijvoorbeeld een Engelstalig traject. Inderdaad geldt ook voor instellingen die voor anderstalige trajecten binnen een Nederlandstalige opleiding een fixus willen instellen, dat moet worden onderbouwd dat sprake is van een capaciteitsprobleem op het traject. Voor zover het een fixus op een traject betreft, wordt de fixus enkel mogelijk voor anderstalige trajecten binnen een Nederlandstalige opleiding, en moet het gaan om een capaciteitsfixus. Een arbeidsmarktfixus op enkel een traject in plaats van op de gehele opleiding wordt dus niet mogelijk. Het preventief instellen van een fixus op een moment dat er (nog) geen sprake is van een capaciteitsprobleem wordt evenmin mogelijk. Voor een numerus fixus (capaciteitsfixus) op een anderstalig traject gelden dezelfde eisen als voor een numerus fixus voor de gehele opleiding. Dit betekent dat voor de inzet van een numerus fixus toestemming van de minister van OCW nodig is. Deze toestemming wordt alleen verleend aan het instellingsbestuur als de beschikbare onderwijscapaciteit naar het oordeel van de minister ontoereikend is om een onbeperkte inschrijving van studenten mogelijk te maken.

De leden van de fractie zijn van mening dat de toestemming van numerus fixus op een anderstalig traject met name relevant is voor masteropleidingen. en ontvangen van de regering graag een nadere onderbouwing van de reden waarom masteropleidingen geen onderdeel uitmaken van deze maatregel met betrekking tot de toestemming voor een numerus fixus op een anderstalig traject.

Voor het waarborgen van de toegankelijkheid tot het hoger onderwijs en de keuzevrijheid van de student, acht het kabinet het noodzakelijk om een toestemmingsvereiste in te voeren voor opleidingen met een numerus fixus in de bachelor. De regering deelt niet de opvatting van de CDA-fractie, dat een numerus fixus op een anderstalig traject met name relevant is voor

masteropleidingen. Voor de master geldt namelijk dat studenten reeds zijn ingestroomd in het hoger onderwijs en een bachelordiploma hebben behaald. Er is een breed aanbod aan specialisaties waar zij vervolgens uit kunnen kiezen. Als uitvoering van het regeerakkoord is er een kader voor de toelating tot de master gemaakt, dat de toegankelijkheid van het masteraanbod waarborgt. Als onderdeel van dit kader hebben instellingen een vangnet ingesteld dat verzekert dat elke student kan doorstromen naar een master, hebben zij zich geëngement aan de afspraak om geen onnodige toelatingseisen te stellen, en gaan zij zorgvuldig om met selectie voor de toelating tot de master.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering de zorgen van de GroenLinks-fractie, de Landelijke Studentenvakbond en het Interstedelijk Studentenoverleg deelt, dat een numerus fixus op enkel een anderstalig traject binnen een opleiding ervoor kan zorgen dat er een tweedeling kan plaatsvinden en een kwaliteitsverschil kan ontstaan. Immers bestaat het risico dat het Nederlandstalige track zich zal vullen met studenten die niet door de selectie van het anderstalige track zijn gekomen. De leden vragen voorts hoe de regering denkt de kwaliteit te borgen van beide tracks. Kan de minister harde toezeggingen doen dat dit jaarlijks gemonitord wordt, zo vragen de leden.

De regering deelt de zorg over het optreden van een kwaliteitsverschil niet. Een numerus fixus is bedoeld als een tijdelijk instrument om een capaciteitsprobleem te ondervangen. Een dergelijk effect zou zich dan ook niet mogen voordoen. Bovendien mag worden verondersteld dat de kwaliteit tussen een anderstalig traject en de rest van de opleiding niet uiteenlopen, omdat de eindtermen en de studielast van het traject gelijk zijn aan die van de opleiding. Uiteindelijk is het aan de instelling om ervoor te zorgen dat de opleiding in zijn geheel op niveau is. Mocht dit niet het geval zijn, dan komt dit bij de accreditatie of de herbeoordeling van de opleiding of, in het geval van signalen mogelijk eerder, aan de orde. De regering is niet voornemens de kwaliteit van trajecten aanvullend jaarlijks te monitoren.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de Vereniging Hogescholen vreest voor extra bureaucratische rondsloep omdat de instemming van de minister twee jaar vooraf moet plaatsvinden. Op basis van welke criteria is gekozen voor deze termijn, zo vragen de leden.

De regering wil benadrukken dat de termijn waarop instellingen moeten inschatten dat zij een numerus fixus nodig achten met dit wetsvoorstel niet is veranderd. Het wetsvoorstel gaat uit van een aanvraagprocedure die start in het voorjaar van het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de opleiding waarvoor de instelling een numerus fixus wenst te voeren, van start gaat. In het huidige artikel 4.6, eerste lid, van de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs is bepaald dat een aspirant-student zich kan aanmelden vanaf 1 oktober van het kalenderjaar voorafgaand aan het studiejaar voor een numerus fixusopleiding.

Omdat een (aspirant-)student bij de inschrijving voor een opleiding bekend moet zijn met de vraag of de gewenste opleiding een numerus fixus kent zijn instellingen bovendien op grond van artikel 7.15, eerste lid, van de WHW gehouden die informatie voor de start van de aanmeldprocedure, die voor numerusfixusopleidingen eindigt op uiterlijk 15 januari van het kalenderjaar waarin de opleiding van start gaat, bekend te maken.

Omdat de aanvraagprocedure in de nieuwe situatie start aan het einde van een studiejaar, is in de wettekst bepaald dat de toestemming twee studiejaar later ingaat, hetgeen de indruk kan wekken dat de termijn langer wordt hoewel deze dus in feite ongewijzigd blijft.

Kan de regering reflecteren op het alternatieve voorstel van de Vereniging Hogescholen om de minister achteraf te laten vaststellen of een numerus fixus op de juiste gronden is ingevoerd, zo vragen de leden tevens.

Een numerus fixus zorgt altijd voor een beperking van de toegankelijkheid van het onderwijs voor de student en heeft daarnaast negatieve gevolgen voor de kansengelijkheid. De regering vindt het daarom belangrijk dat zeker wordt gesteld dat universiteiten en hogescholen op een terughoudende manier gebruikmaken van de numerus fixus.

Een systeem op basis van een toetsing achteraf laat ruimte voor de mogelijkheid dat een instelling te lichtvaardig een numerus fixus instelt. Dat is met het oog op het belang van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor en de keuzevrijheid van de student onwenselijk. Daarom is in het regeerakkoord afgesproken dat de minister van OCW een numerus fixus kan blokkeren als een opleiding de noodzaak voor een numerus fixus onvoldoende kan onderbouwen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan kwantificeren hoeveel bureaucratische rondsloep deze maatregel oplevert.

Met de toestemming vooraf wordt weliswaar een vermeerdering van de administratieve lasten verwacht voor instellingen (administratieve kosten (circa €117.300,-) en nalevingskosten (circa €176.000,-), maar die instellingen krijgen met dit wetsvoorstel ook de ruimte om meer plaatsingsbewijzen uit te schrijven dan er plaatsen beschikbaar zijn, hetgeen zal leiden tot een vermindering van de administratieve lasten. Een instelling zet nu alles op alles om lege plekken

tegen te gaan: ze benaderen studenten op verschillende manieren (telefonisch, per e-mail, per brief, et cetera). Dat zorgt voor extra lasten voor de instelling die met het uitschrijven van meer plaatsingsbewijzen niet meer nodig zijn.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-fractie of het mogelijk is om internationale studenten meer te interesseren voor sectoren waarin een groeiend tekort aan arbeidskrachten is, zoals het onderwijs en de zorg. Zij vragen of de regering in kaart wilt brengen hoe vaak internationale studenten na hun studie in een van deze sectoren gaan werken.

Ziet de regering meer mogelijkheden om deze studenten te interesseren in een beroep in onderwijs of zorg? En is de regering ervan op de hoogte dat in andere landen initiatieven zijn om jongeren Nederlandse les te geven zodat zij hier aan de slag kunnen in de zorg?

Het IBO beschrijft de complexiteit en nadelen van actieve sturing op de arbeidsmarkt. Een studie duurt ten minste drie tot vier jaar en in de tussentijd kan er veel veranderen op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd is het belangrijk dat goed wordt samengewerkt tussen de ministers van OCW, EZK en BZ op het gebied van kennisbeleid, en worden de knelpunten in specifieke sectoren zoals de techniek gezien. Daarom is er bijvoorbeeld bewust voor gekozen om het programma 'Make IT in the Netherlands' te richten op de IT-sector. Ook zet de regering met het Techniekpact al een aantal jaren in op het vergroten van het aantal techniekstudenten, met succes. Als het gaat om de sectoren onderwijs en zorg zijn er momenteel geen gerichte programma's om internationale studenten te interesseren in deze sectoren. Wel is het zo dat een EER-student, net als een Nederlandse student, het wettelijk collegegeld betaalt in plaats van het instellingscollegegeld wanneer hij zich inschrijft voor een tweede studie in de sector onderwijs of zorg (mits de eerste studie van de student niet in deze sector valt). Ook zijn er zorginstellingen die arbeidskrachten werven in het buitenland, waar de arbeidskrachten de Nederlandse taal leren. Dit zijn initiatieven van zorginstellingen, en worden niet geïnitieerd door het ministerie van VWS. De regering is op dit moment niet voornemens om aanvullend maatregelen te treffen die specifiek gericht zijn op het aantrekken van internationale studenten voor de sectoren onderwijs of zorg.

Ten slotte vragen de leden of de regering in kaart wil brengen hoe vaak internationale studenten na hun studie in de sector onderwijs of zorg gaan werken. Het CPB heeft dit in kaart gebracht, in de studie die zij voor het IBO heeft uitgevoerd²⁵. Dit onderzoek laat zien dat met name voor het onderwijs de blijfkansen erg hoog zijn.

Tot slot constateren de leden van de GroenLinks-fractie dat onderwijsinstellingen, gemeenten en de regering afgelopen jaren meer dan eens tekort zijn geschoten om internationale studenten in Nederland goed op te vangen, van onderdak te voorzien en hen volwaardig te laten meedraaien in het hoger onderwijs. De voornoemde leden roepen de regering op om jaarlijks de ervaringen van internationale studenten te monitoren en de resultaten hiervan met de Kamer te delen.

Eind vorig jaar is het Actieplan studentenhuysvesting 2018-2021 ondertekend, waarin gemeenten, onderwijsinstellingen, huisvesters en het Rijk zijn overeengekomen om de voortgang in vraag en aanbod van studentenhuysvesting jaarlijks te monitoren, met als doel om zowel voor de korte als lange termijn oplossingen te vinden voor het kamertekort, met bijzondere aandacht voor internationale studenten.

Daarnaast heeft de minister van OCW het RIVM opdracht gegeven een grootschalige kwantitatieve nulmeting uit te voeren van de mentale gezondheid van studenten in het hoger onderwijs, waaronder internationale studenten. De vragenlijst die het RIVM hiervoor gebruikt zal voor deze studenten in het Engels beschikbaar zijn. Het onderzoek zal informatie opleveren over het percentage studenten dat te maken heeft met psychische klachten en ook over welke factoren en achtergrondkenmerken in welke mate hierbij een rol spelen. Eind 2020 verschijnen de resultaten van het onderzoek.

De leden van de SP-fractie gaan ervan uit dat de constatering dat een capaciteitsprobleem dreigt slechts kort voor een nieuw schooljaar zal worden gemaakt, aan de hand van de oplopende inschrijvingen. Dan lijkt er in de praktijk weinig ruimte om te wachten op ministeriële toetsing op voorhand. De leden vragen of de regering dit risico ook ziet.

Deze visie van de SP-fractie deelt de regering niet. Gelet op de inschrijvingsperiode voor een opleiding en de omstandigheid dat studenten ruim voor de start van de inschrijvingsperiode bekend moeten zijn met het feit dat voor een bepaalde opleiding een numerus fixus geldt, vereist de huidige situatie ook dat een opleiding ongeveer twee jaar van tevoren een inschatting maakt of een fixus nodig is. De regering sluit bij dit proces aan; er verandert daarmee weinig aan de termijn voor het onderbouwen van een fixus.

Als een instelling het volgende schooljaar een numerus fixus wil invoeren, hoever van tevoren moeten zij dit dan bij het ministerie aangeven? Is het dan niet handiger om achteraf inhoudelijk te toetsen of een numerus fixus terecht is ingevoerd, zo vragen deze leden.

²⁵ CPB, 'Economische effecten van internationale studenten in het hoger onderwijs en mbo', 2019, tabel 5.1, p. 29.

Beoogd wordt om ter uitwerking van de voorgestelde wettelijke bepalingen met betrekking tot de numerus fixus, bij ministeriële regeling te bepalen dat een instelling uiterlijk op 1 juni van het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de opleiding waarvoor de instelling een numerus fixus wenst te voeren, een aanvraag indient. De toestemming treedt dan twee studiejaar na het studiejaar waarin de aanvraag is ingediend in werking. Omdat de aanvraagprocedure in de nieuwe situatie start aan het einde van een studiejaar, is in de wettekst bepaald dat de toestemming twee studiejaar later ingaat, hetgeen de indruk kan wekken dat de termijn langer wordt hoewel deze in feite ongewijzigd blijft. Als – bij een tijdige inwerkingtreding van de Wet taal en toegankelijkheid – een aanvraag in het voorjaar van 2020 (in studiejaar 2019/2020) is ingediend, geldt een verkregen toestemming voor het voeren van een numerus fixus vanaf het studiejaar 2021/2022. Deze termijn houdt rekening met het feit dat een student bij de inschrijving voor een opleiding bekend moet zijn met de vraag of de gewenste opleiding een numerus fixus kent. Gelet op de inschrijvingsperiode voor een opleiding en de kenbaarheid voor een student dat de opleiding een numerus fixus heeft, vereist de huidige situatie ook dat een opleiding ongeveer twee jaar van tevoren een inschatting maakt of een fixus nodig is. De regering sluit bij dit proces aan; er verandert daarmee weinig aan de termijn voor het onderbouwen van een fixus.

De leden van de SP-fractie zijn bang dat het voornemen om een numerus fixus in te stellen voor enkel het anderstalige gedeelte, zou kunnen leiden tot segregatie. Ook zijn de leden bang voor kwaliteitsverschil tussen de opleiding en haar anderstalige track. De leden vragen of de regering deze zorg deelt.

De regering deelt de zorg over het optreden van een kwaliteitsverschil niet. Een numerus fixus is bedoeld als een tijdelijk instrument om een capaciteitsprobleem te ondervangen. Een dergelijk effect zou zich dan ook niet mogen voordoen. Bovendien mag worden verondersteld dat de kwaliteit tussen een anderstalig traject en de rest van de opleiding niet uiteenlopen, omdat de eindtermen en de studielast van het traject gelijk zijn aan die van de opleiding. Uiteindelijk is het aan de instelling om ervoor te zorgen dat de opleiding in zijn geheel op niveau is. Mocht dit niet het geval zijn, dan komt dit bij de (her)accreditatie van de opleiding of, in het geval van signalen mogelijk eerder, aan de orde. Daarnaast zou een numerus fixus niet mogen leiden tot segregatie. Echter uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat opleidingen met een numerus fixus het risico van ongewenste zelfselectie onder bepaalde groepen studenten met zich meebrengt.²⁶ Zelfselectie vindt de regering een risico voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Uit de monitor beleidsmaatregelen 2018-2019 blijkt dat er op dit moment sprake is van een kennislacune als het gaat over de achtergrond van zelfselectie.²⁷ Daar zal mede naar aanleiding van de motie van Van den Hul²⁸ onderzoek naar worden gedaan door de inspectie. De uitkomsten van dit onderzoek worden in 2020 verwacht.

De leden van de PvdA-fractie geloven niet dat er op dit moment sprake is van een wildgroei van numeri fixi bij opleidingen en vragen de regering de noodzaak voor de invoering van het toestemmingsvereiste te onderbouwen.

Hogescholen en universiteiten gaan niet over één nacht ijs waar het de vaststelling van een numerus fixus betreft, en dat heeft, in combinatie met de invoering van decentrale selectie, de afgelopen jaren een positieve bijdrage geleverd aan de daling van het aantal opleidingen met een numerus fixus (van 198 in studiejaar 2015-2016 naar 97 in studiejaar 2018-2019). Toch wordt het aantal bacheloropleidingen met een numerus fixus en daarmee het aantal studenten dat met een fixus wordt geconfronteerd, ondanks deze positieve ontwikkeling volgens de regering nog onvoldoende (verder) teruggedrongen. Het instrument kent daarnaast op dit moment geen waarborgen voor het gebruik hiervan. Met het oog op de beperking van de toegankelijkheid en de negatieve gevolgen voor kansengelijkheid die een numerus fixus met zich meebrengt, acht de regering het wenselijk om meer waarborgen te creëren in de vorm van het vooraf toetsen door de minister van OCW.

De leden vragen voorts of de regering kan toelichten wie de consequenties moeten dragen indien zij de instelling van een numerus fixus zou blokkeren, collegezalen daardoor overvol raken, en/of door een tekort aan docenten de geboden onderwijskwaliteit tekortschiet.

De instelling blijft altijd verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit. Het is daarmee aan de instelling om voldoende te onderbouwen waarom een capaciteitsfixus noodzakelijk is om de onderwijskwaliteit te kunnen waarborgen; bij een voldoende onderbouwing wordt de numerus fixus toegekend. Indien een instelling er niet in slaagt om die onderbouwing te leveren, kan de minister van OCW niet anders dan een aanvraag voor een numerus fixus afwijzen.

Tevens vragen de leden waar getroffen studenten terecht kunnen met hun klachten.

²⁶ Inspectie van het Onderwijs, 'Selectie; meer dan cijfers alleen', 2017.

²⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 31 288, nr. 783.

²⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 31 288, nr. 705.

Studenten kunnen met klachten over de numerus fixus, waaronder klachten over de kwaliteit als gevolg van het niet krijgen van een numerus fixus, terecht bij de instelling. Daarnaast kunnen studenten ook een melding maken bij de inspectie.

Tot slot vragen deze leden naar de reactie van de regering op het bezwaar van de Vereniging Hogescholen dat de toetsing vooraf niet uitvoerbaar is, omdat het zelfs een jaar tevoren vaak te vroeg is om in te schatten of een numerus fixus nodig is.

De regering wil benadrukken dat de termijn waarop instellingen moeten inschatten dat zij een numerus fixus nodig achten, met dit wetsvoorstel niet verandert.

In het huidige artikel 4.6, eerste lid, van de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs is bepaald dat een aspirant-student zich kan aanmelden vanaf 1 oktober van het kalenderjaar voorafgaand aan het studiejaar voor een numerus fixusopleiding.

Omdat een aspirant-student bij de inschrijving voor een opleiding bekend moet zijn met de vraag of de gewenste opleiding een numerus fixus kent, zijn instellingen bovendien op grond van artikel 7.15, eerste lid, van de WHW gehouden die informatie ruim voor de start van de aanmeldprocedure, die voor numerusfixusopleidingen eindigt op uiterlijk 15 januari van het kalenderjaar waarin de opleiding van start gaat, bekend te maken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom zij heeft gekozen voor een toestemmingsvereiste vooraf en niet voor toetsing achteraf, zoals vanuit het veld werd bepleit?

Een numerus fixus zorgt altijd voor een beperking van de toegankelijkheid van het onderwijs voor de student en heeft daarnaast negatieve gevolgen voor de kansengelijkheid. De regering vindt het daarom belangrijk dat zeker wordt gesteld dat universiteiten en hogescholen op een terughoudende manier gebruikmaken van het numerusfixusinstrument.

Een systeem op basis van een toetsing achteraf laat ruimte voor de mogelijkheid dat een instelling te lichtvaardig een numerus fixus instelt. Dat is onwenselijk. Daarom is in het regeerakkoord afgesproken dat de minister van OCW een numerus fixus kan blokkeren als een opleiding de noodzaak voor een numerus fixus onvoldoende kan onderbouwen.

De leden vragen de regering tevens om nader toe te lichten hoe deze de inspanningsverplichting die de instellingen in het hoger onderwijs hebben om in aanmerking te komen voor de invoering van een numerus fixus meetbaar maakt, hierbij rekening houdend met de ligging, grootte en eventueel andere belangrijke factoren van de desbetreffende instelling.

Instellingen dienen continu te voldoen aan hun inspanningsverplichting. Dat wil zeggen dat zij blijvend in gesprek moeten met andere besturen en/of het werkveld om het capaciteitsprobleem om te lossen. De nog op te richten commissie zal in haar advies kritisch bezien of de instelling uitvoering heeft gegeven aan haar inspanningsverplichting, maar een onvoldoende inspanning zal geen reden zijn voor een negatief besluit van de commissie indien aantoonbaar sprake is van een capaciteitsprobleem dat niet op korte termijn kan worden opgelost. In dat geval is het immers in het belang van de kwaliteit van het onderwijs en van studenten dat het capaciteitsprobleem niet voortduurt.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen tevens weten welke maatregelen de regering bereid is te nemen om te zorgen dat de kwaliteit gewaarborgd blijft na het weigeren van een numerus fixus. Ook vragen de leden zich af bij wie de verantwoordelijkheid voor deze kwaliteit komt te liggen met de invoering van de toestemmingsvereiste numerus fixus.

De instelling blijft altijd verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit. Het is daarmee aan de instelling om voldoende te onderbouwen waarom een capaciteitsfixus noodzakelijk is om de onderwijskwaliteit te kunnen waarborgen; bij een voldoende onderbouwing wordt de numerus fixus toegekend. Indien een instelling er niet in slaagt om die onderbouwing te leveren, kan de minister van OCW niet anders dan een aanvraag voor een numerus fixus afwijzen.

Verder vragen de leden de regering om nader toe te lichten in hoeverre de inspanningsverplichting tot het oplossen van capaciteitsproblemen leidt tot een verhoging van de werkdruk bij de onderwijsinstellingen.

Een inspanningsverplichting tot het voorkomen dan wel oplossen van een capaciteitsprobleem kan mogelijk leiden tot extra werkdruk bij de instellingen. In welke mate is niet te voorzien omdat het per concrete situatie verschilt. Tegelijkertijd zou een toename in werkdruk door deze specifieke maatregel beperkt moeten zijn, nu de capaciteit van een instelling voor de betreffende instellingen reeds een punt van aandacht is en verondersteld mag worden dat de betreffende instellingen inspanningen plegen om een dreigend of bestaand capaciteitsprobleem het hoofd te bieden.

Verder vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de regering ook heeft overwogen om de minister van OCW een rol te geven bij het proactief opleggen van een numerus fixus bij opleidingen die uit hun voegen groeien of waarvan het arbeidsmarktperspectief beperkt is. Welke

mogelijkheden zijn daar op dit moment voor en heeft de regering overwogen om de mogelijkheid te creëren om een numerus fixus op te leggen, zo vragen deze leden.

De huidige wet biedt reeds de mogelijkheid om voor opleidingen een numerus fixus in te stellen in verband met de arbeidsmarktbehoefte. Op grond van artikel 7.56 van de WHW kan de minister van OCW dit doen bij ministeriële regeling. Momenteel is geen sprake van vastgestelde arbeidsmarktfixi. Het is denkbaar dat opleidingen in de praktijk soms een fixus instellen op basis van het huidige artikel 7.52 van de WHW dat gaat over de capaciteitsfixus, terwijl de omstandigheden van het geval erop wijzen dat een arbeidsmarktfixus de passende weg is omdat de behoefte aan een fixus niet is ingegeven door een capaciteitsprobleem van de instelling maar door de vraag op de arbeidsmarkt. De regering is voornemens om de commissie die over aanvragen voor een capaciteitsfixus (numerus fixus) gaat adviseren, ook te laten kijken naar verzoeken die betrekking hebben op een fixus in verband met de arbeidsmarktbehoefte. Indien een arbeidsmarktfixus nodig is kan de commissie de minister van OCW adviseren om voor een specifieke opleiding een arbeidsmarktfixus vast te stellen bij ministeriële regeling. Om de minister van OCW meer handvatten te geven om te beoordelen of een arbeidsmarktfixus op zijn plaats is, wordt met de gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag ingediende nota van wijziging een grondslag opgenomen in de WHW om de huidige criteria in de wet voor een arbeidsmarktfixus in een ministeriële regeling nader uit te werken.

Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het advies van de CBHOO is het voor een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt belangrijk dat sectoren zelf reflecteren op hun eigen opleidingsaanbod, en de aansluiting op de arbeidsmarkt op opleidingsniveau. Voor het hoger onderwijs is de CDHO gevraagd om analyses te maken van de macrodoelmatigheid van het bestaande opleidingsaanbod.²⁹ Als de CDHO knelpunten vindt in de macrodoelmatigheid van het huidige opleidingsaanbod, zal de sector worden gevraagd om daarmee aan de slag te gaan en daar zal vervolgens op worden toezien. Om de aansluiting met de arbeidsmarkt te verbeteren, kunnen opleidingen werken aan vernieuwing binnen het bestaande opleidingsaanbod, versterken van de samenwerking tussen instellingen en met maatschappelijke partners, en waar nodig gezamenlijk afspraken maken over betere benutting van bestaande opleidingscapaciteit of in het uiterste geval over het reduceren van de instroom van studenten in bestaande opleidingen of door afbouw van opleidingen. Het beperken van de instroom met een arbeidsmarktfixus, vraagt nadrukkelijk om afwegingen die gezamenlijk, met betrokkenheid van andere vergelijkbare opleidingen, worden gemaakt. De arbeidsmarkt gaat immers de sector aan en niet alleen een instelling. Het is van belang dat de toegankelijkheid en de keuzevrijheid van studenten zo goed mogelijk geborgd blijft en dat een (arbeidsmarkt of capaciteits)fixus wordt ingezet als ultimum remedium.

Ook vragen de leden de regering om nader toe te lichten wat de impact op de kwaliteit van het Nederlandstalige traject is wanneer studenten die zich niet wisten te plaatsen voor het anderstalige traject, het Nederlandstalige traject gaan volgen. Deelt de regering de mening dat het voorstel ervoor kan zorgen dat verschillende groepen studenten onbedoeld van elkaar worden gescheiden, doordat Nederlandse en internationale studenten, die geselecteerd zijn op basis van bijvoorbeeld een hoger cijfergemiddelde, samen in de anderstalige track worden geplaatst, terwijl bijvoorbeeld eerstegeneratiestudenten, studenten met een functiebeperking en studenten met een migratieachtergrond een grotere kans hebben om de Nederlandstalige track te volgen, zo vragen de leden. En, zo vragen deze leden, ontstaat dan niet het risico dat het anderstalige traject (met numerus fixus) wordt gezien als de aantrekkelijke, prestigieuze variant, en het Nederlandstalige traject het imago krijgt van een 'afvoerputje'.

De regering deelt de zorg over het optreden van een kwaliteitsverschil niet. Om een bacheloropleiding te kunnen volgen in het hoger onderwijs moet een student sowieso aan bepaalde vooropleidingseisen voldoen. Deze vooropleidingseisen gelden voor de gehele opleiding, met inbegrip van trajecten. Bovendien mag worden verondersteld dat de kwaliteit tussen een anderstalig traject met een numerus fixus en de rest van de opleiding niet uiteenlopen, omdat de eindtermen en de studielast van het traject gelijk zijn aan die van de opleiding. Een numerus fixus is bedoeld als een tijdelijk instrument om een capaciteitsprobleem te ondervangen. Een dergelijk effect als door de leden beschreven zou zich dan ook niet mogen voordoen.

Uiteindelijk is het aan de instelling om ervoor te zorgen dat de opleiding in zijn geheel op niveau is. Mocht dit niet het geval zijn, dan komt dit bij de (her)accreditatie van de opleiding of, in het geval van signalen mogelijk eerder, aan de orde.

De oplossing om ontstane lege plekken op te vullen door meer plaatsingsbewijzen uit te schrijven dan er beschikbare capaciteit is roept bij de leden van de fractie van de ChristenUnie de vraag op of er geen efficiëntere mogelijkheden zijn om de ontstane lege plekken op te vullen. Deze leden vragen de regering daarom nader toe te lichten of, en zo ja, welke, scenario's verder onderzocht zijn om lege plekken bij decentrale selectie te voorkomen. De leden van de fractie van de

²⁹ Kamerstukken II, 2018/19, 31 288, nr. 744.

ChristenUnie kunnen zich bijvoorbeeld een scenario voorstellen waarin automatische uitschrijving plaatsvindt wanneer de desbetreffende student gezakt is voor het centraal examen.

Op basis van de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs (hierna: Ratho) kan alleen de aspirant-student de instelling verzoeken diens aanmelding te laten vervallen als niet aan de vooropleidingseisen kan worden voldaan (artikel 4.5, zesde en zevende lid, Ratho). De instelling kan daarmee alleen op verzoek van de student overgaan tot uitschrijving. Het automatisch laten vervallen van de aanmelding bij het niet behalen van het centraal examen is daarmee niet mogelijk. Deze constructie dient de rechtsbescherming van de aspirant-student en naar de mening van de regering moet dit systeem daarom in stand blijven. Bovendien is de maatregel met betrekking tot het uitschrijven van de plaatsingsbewijzen door hogescholen en universiteiten als meest efficiënt bevonden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het ibo-rapport voorstelt dat opleidingen een maximum op het aantal niet-EER-studenten kunnen instellen (p. 49). In de beleidsreactie stelt de minister dat die voorstellen te generiek zijn en dat ze niet-EER-studenten op stelselniveau zouden uitsluiten. De leden van deze fractie ontvangen graag een nadere toelichting in het licht van het feit dat het ibo-rapport zich juist op het niveau van de opleiding richt.

Het mogelijk maken dat opleidingen ervoor kunnen kiezen om een maximum op het aantal niet-EER-studenten in te stellen, betekent dat alle opleidingen de vrijheid krijgen om niet-EER-studenten te weren. Dit betekent dat, op stelselniveau, niet-EER-studenten zouden kunnen worden uitgesloten. Dit terwijl, zoals het IBO ook aangeeft, maar enkele opleidingen worstelen met een onwenselijk hoge of onverwachte fluctuatie in instroom wat betreft niet-EER-studenten. De regering vindt het onwenselijk om instellingen bij voorbaat de mogelijkheid te bieden om niet-EER-studenten uit te sluiten. Wel wil zij specifieke opleidingen die aanlopen tegen een onverwacht grote instroom beter kunnen beschermen. Daarom zal de mogelijkheid dat instellingen een noodbeperking op de capaciteit van een opleiding kunnen instellen, juridisch worden verkend. Daarbij zal worden gekeken onder welke specifieke voorwaarden en ten aanzien van welke groepen studenten deze noodbeperking op de capaciteit toegepast zou kunnen worden.

Eveneens vragen de leden waarom ten aanzien van de groep niet-EER-studenten het bevoegd gezag niet bij uitstek vrijheid zou moeten hebben om binnen de grenzen van het internationaal recht zelf te bepalen hoeveel studenten worden toegelaten. Waarom worden instellingen hier onnodig beperkt, zo vragen deze leden.

Voor wat betreft de wenselijkheid van het invoeren van een mogelijkheid voor instellingen om bij voorbaat een bepaald aantal niet-EER-studenten van toegang tot de opleiding uit te sluiten, wordt allereerst verwezen naar het antwoord op de voorgaande vraag van de leden. Het onderwijs dat een niet-EER-student volgt aan een bekostigde hogeschool of bekostigde universiteit en waarvoor deze student instellingcollegegeld betaalt, valt onder de publieke taak van instellingen en van de minister van OCW. Zij hebben de publieke taak een leeromgeving voor studenten te creëren die is gericht op het overdragen en ontwikkelen van (wetenschappelijke) kennis, inzicht, en vaardigheden, waarbij mede aandacht wordt geschonken aan persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Essentieel onderdeel van die publieke taak is dat studenten recht op toegang hebben tot het onderwijs en faciliteiten als zij aan de vooropleidingseisen voldoen en het instellingscollegegeld zullen voldoen. Instellingen hebben dan niet de vrijheid om zelf te bepalen hoeveel studenten zij toelaten. De minister van OCW heeft een stelselverantwoordelijkheid en is verantwoordelijk voor een kwalitatief goed en een toegankelijk nationaal (hoger)onderwijsstelsel; de instellingen zijn verantwoordelijk voor het verzorgen en de kwaliteit van het onderwijs. Deze verantwoordelijkheid geldt in mindere mate ten aanzien van de niet-EER-student. Gelet hierop worden in het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid instrumenten aan de instellingen geboden om, binnen de kaders van (inter)nationale wet- en regelgeving, te kunnen sturen op het aantal niet-EER-studenten dat zij dient toe te laten. Het doel van het minimum instellingscollegegeldtarief voor niet-EER-studenten is het op peil houden van de druk op de kwaliteit en financierbaarheid van het hoger onderwijsstelsel.

De leden van de SGP-fractie vragen op welke onderwijsrechtelijke gronden een plicht om te werken aan capaciteitsvergroting te rechtvaardigen valt en hoe deze plicht zich verhoudt tot de plicht van het bevoegd gezag om kwalitatief voldoende onderwijs te bieden op basis van de toegemeten bekostiging.

Op grond van artikel 1.9, derde lid, onderdeel e, van de WHW is het onderdeel van de wettelijke taak van bekostigde instellingen om te voorzien in onderwijs dat toegankelijk is. Op grond van de WHW zijn voorwaarden aan de toegankelijkheid van het onderwijs op grofweg twee manieren mogelijk. Ten eerste kunnen vooropleidings-, selectie- of toelatingseisen gelden voor de individuele student die zorgen voor een goede aansluiting van de betreffende opleiding met het niveau en de kennis, vaardigheden en competenties van de student en daarmee de "studeerbaarheid" van de opleiding voor de student (opgenomen in hoofdstuk 7, titel 2, van de WHW). Indien een student aan deze wettelijke vereisten voldoet heeft hij het recht om toegelaten te worden tot de opleiding. Ten

tweede kunnen in bij wet bepaalde gevallen generieke beperkingen gelden van de toelating in verband met de onderwijscapaciteit van een opleiding (huidig artikel 7.53 WHW) of postpropedeutische fase (artikel 7.54 WHW), de organisatorische of technische capaciteit van een opleiding aan de Open Universiteit (7.55 WHW) of een beperking op grond van de behoefte van de arbeidsmarkt (artikel 7.56 WHW).

Instellingen hebben binnen hun instellingsautonomie een eigen verantwoordelijkheid om te zorgen dat de opleidingen die zij verzorgen kunnen worden gefinancierd met de bekostiging die zij ontvangen. Daar hoort bij dat verantwoorde keuzes worden gemaakt over het aantal opleidingen dat zij aanbiedt, en verantwoorde organisatorische keuzes die invloed hebben op de omvang van de opleiding en daarmee op de financierbaarheid en de capaciteit van de opleiding. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de mate waarin en de wijze waarop de instelling aan studentenwerving doet, en het aantal afstudeerrichtingen en specialisaties die binnen eenzelfde opleiding worden aangeboden. Idealiter wordt een instellingsbestuur op deze manier niet overvallen door een capaciteitsgebrek of een plicht om tegen haar eigen wensen in aan capaciteitsvergroting te werken. Voor gevallen waarin een instelling onverhoopt toch tegen een capaciteitsprobleem aanloopt is er de mogelijkheid toestemming aan te vragen voor een numerus fixus. De numerus fixus is echter nadrukkelijk bedoeld als een tijdelijke oplossing, die de instelling niet ontslaat van de wettelijke taak om in toegankelijk onderwijs te voorzien.

Voorts hebben de voornoemde leden de indruk dat er geen bijzondere aanleiding bestaat om te komen tot een wettelijke inspanningsverplichting inzake capaciteitsvergroting en van de toestemming tot het instellen van een numerus fixus. Integendeel, de instellingen hebben getoond de afgelopen jaren juist positieve resultaten te boeken. In hoeverre dragen de maatregelen hiermee het karakter van een motie van wantrouwen, zo vragen de leden. Waarom heeft de regering, gezien de positieve resultaten, niet besloten in overleg met de sector eerst nadere doelen te stellen en te bezien wat daarvan het resultaat is, zo vragen deze leden voorts.

De regering wil graag vooropstellen dat geen sprake is van de invoering van een wettelijke inspanningsverplichting inzake capaciteitsvergroting. Wel wordt een inspanningsverplichting ingevoerd op grond waarvan instellen met een opleiding die te maken heeft met een dreigend of bestaand capaciteitsgebrek, zich in samenwerking met andere partijen inspant het probleem op te lossen. De oplossing hoeft echter niet gelegen te zijn in capaciteitsverhoging bij de betreffende instelling.

In de memorie van toelichting is beschreven dat het vergroten van de capaciteit bij het verlenen van toestemming als voorschrift zou kunnen worden opgelegd. Bij nader inzien is de regering echter van mening dat een dergelijk voorschrift gezien de autonomie en vrijheid van inrichting van instellingen niet kan worden opgelegd. Daarnaast gaat de regering ervan uit dat instellingen in het kader van de inspanningsverplichting kritisch bezien of verhoging van de beschikbare capaciteit mogelijk is. Een voorschrift in de vorm van een inspanningsverplichting zou dubbelop zijn.

Verder vragen de leden waarom het niet legitiem kan zijn dat een specifieke instelling op grond van beleidskeuzes uitgaat van een bepaalde maximumcapaciteit en op basis daarvan meer dan tijdelijk behoefte heeft aan een numerus fixus.

Met dit wetsvoorstel verandert de bevoegdheid van de instelling om de maximumcapaciteit te bepalen niet. Het behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de instelling om erop te sturen dat het aantal inschrijvingen en de maximumcapaciteit niet teveel uit elkaar gaan lopen. Een numerus fixus is nadrukkelijk bedoeld als een tijdelijk instrument om een capaciteitsprobleem te ondervangen. Daarom wordt de toestemming voor maximaal drie jaren gegeven. Uiteindelijk is het is aan de instelling om ervoor te zorgen dat de opleiding in zijn geheel op niveau is.

Tot slot merken de leden op dat bij het verlenen van toestemming voor het invoeren van een numerus fixus het vergroten van de capaciteit als voorschrift kan worden opgelegd. De leden vragen waarom de regering die regeling toelaatbaar acht en hoe deze keuze zich verhoudt tot de nadruk die in de afgelopen jaren is gelegd op het belang van profilering door instellingen.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat het wetsvoorstel een inspanningsverplichting introduceert voor instellingen om dreigende dan wel ontstane capaciteitsproblemen op te lossen. Het verplicht ophogen van de capaciteit maakt echter geen deel uit van dit wetsvoorstel. In de memorie van toelichting staat verder dat het vergroten van de capaciteit bij het verlenen van toestemming als voorschrift zou kunnen worden opgelegd. Bij nader inzien is de regering echter van mening dat een dergelijk voorschrift gezien de autonomie en de vrijheid van inrichting van instellingen niet kan worden opgelegd.

4. Instellingscollegegeld

De leden van de VVD-fractie lezen dat er een maximumtarief gaat gelden voor het instellingsgeld dat gevraagd kan worden aan EER-studenten. Deze leden vragen de regering toe te lichten welke

filosofie hier achter zit als het gaat om het sturen op talent. Wat zijn de overwegingen van de regering om hier toe te komen?

De voorgestelde invoering van een maximumtarief voor het instellingscollegegeld voor EER-studenten heeft primair tot doel het hoger onderwijs voor Nederlandse studenten en andere EER-studenten toegankelijk te houden en heeft niet tot doel direct te sturen op talent. Sturen op talent gebeurt via programma's als Holland Scholarship Programme en Make IT in the Netherlands. De minister van OCW heeft een stelselverantwoordelijkheid en is verantwoordelijk voor een kwalitatief goed en een toegankelijk nationaal (hoger) onderwijsstelsel; de instellingen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit en het verzorgen van het onderwijs. Een toegankelijk onderwijsstelsel betekent dat het onderwijs voldoende beschikbaar moet zijn, en betaalbaar voor de onderdanen van een land. Daarnaast is, gegeven de ontwikkelingen die in gang zijn gezet met de Verklaring van Bologna, de zorg van de overheid voor een kwalitatief goed en toegankelijk onderwijsstelsel een Europese aangelegenheid geworden. Dit geldt ook voor de inwoners van Noorwegen, IJsland en Liechtenstein, aangezien de reikwijdte van de EU-regelingen met betrekking tot het vrije verkeer van personen is uitgebreid tot die landen op grond van de overeenkomst betreffende de EER.

De verantwoordelijkheid voor toegankelijk onderwijs kent gradaties. Deze verantwoordelijkheid geldt meer voor eerstestudiestudenten dan voor tweedestudiestudenten. Zoals ook uit richtlijn 2004/38 (het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten) volgt, geldt deze verantwoordelijkheid voor EER-studenten sterker dan voor niet-EER-studenten. Zo betalen EER-studenten die een eerste studie volgen het wettelijk collegegeld en tweedestudiestudenten het instellingscollegegeld. In het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid komen de gradaties in de overheidsverantwoordelijkheid sterker tot uitdrukking in de hoogte van het instellingscollegegeld dat door de instellingen aan studenten wordt berekend; de invoering van een maximumtarief voor het instellingscollegegeld dat EER-studenten betalen, en de vaststelling van een nieuw minimumtarief voor het instellingscollegegeld voor niet-EER-studenten.

Het instellingscollegegeld is ingevoerd vanuit de gedachte dat instellingen op deze manier de kosten kunnen dragen die zij maken voor het verzorgen van het onderwijs aan de categorieën studenten voor wie de instelling geen studentafhankelijke bekostiging ontvangt. Doordat er nu geen maximumtarief geldt voor het instellingscollegegeld is het mogelijk voor instellingen om tarieven voor het instellingscollegegeld te hanteren die hoger zijn dan de kosten die zij maken. Uit onderzoek blijkt dat de meeste instellingen een tarief berekenen dat lager ligt dan de kosten die zij maken, maar in sommige gevallen niet.³⁰ Een te hoog tarief kan met name studenten die een tweede studie willen volgen, ontmoedigen zich op die manier verder te ontwikkelen. Een en ander draagt niet bij aan de toegankelijkheid van het onderwijs. Daarom wordt voorgesteld om bij wet te regelen dat voor EER-studenten een maximumtarief voor het instellingscollegegeld wordt vastgesteld. De invoering van het maximumtarief is ook in lijn met de aangenomen motie van de leden Van Meenen (D66) en Westerveld (GroenLinks) op 27 maart 2018, waarin de regering is verzocht te zorgen dat het voor onderwijsinstellingen niet mogelijk is meer instellingscollegegeld te vragen dan de bekostiging van de opleiding en het tarief ter hoogte van het wettelijk collegegeld.

De leden van de VVD-fractie vragen welke mogelijkheden er zijn om specifiek te sturen op richtingen/groepen waar Nederland meer dan wel minder behoefte aan heeft. Kan de regering al aangeven, bijvoorbeeld in een overzicht, hoe dit qua hoogte van het collegegeld gaat uitpakken voor de verschillende groepen van opleidingen, zo vragen de leden.

Ervan uitgaande dat met sturen op richtingen of groepen bedoeld wordt het binnen de groep buitenlandse studenten werven van studenten met een bepaalde studierichting voor bepaalde opleidingen, merkt de regering graag het volgende op.

In zijn algemeenheid geeft het IBO over actieve sturing op de arbeidsmarkt aan dat dit complex is en dat hieraan nadelen kunnen kleven. Een studie duurt ten minste drie tot vier jaar en in de tussentijd kan er veel veranderen op de arbeidsmarkt. De 'opbrengst' van internationale studenten hangt tegelijkertijd van veel factoren af, waaronder de zogenoemde 'stay rate' onder buitenlandse studenten en de aspecten die daarop van invloed zijn.³¹ De verscheidene factoren van invloed geven geen aanleiding om per sector of studierichting onderscheid te maken naar de internationale studenten die zich voor deze opleiding willen inschrijven. Wel wordt van instellingen verwacht dat zij zich in het belang van de arbeidsmarkt en van elke student die zich voor een opleiding in het hoger onderwijs inschrijft, hetzij een Nederlandse hetzij een buitenlandse student, bezighoudt met de aansluiting van de opleiding op de arbeidsmarkt.

Als het gaat om het sturen op verschillende groepen studenten binnen de groep EER-studenten of binnen de groep niet-EER-studenten op basis van de nationaliteit van de student, is verder het volgende van belang. Het kader in de Europese context voor het wel of niet kunnen sturen en het

³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/04/07/eindrapport-tweede-studies-doorrekening-maximering-instellingscollegegelden>.

³¹ CPB, 'Economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo', 2019.

bepalen wie wel en wie niet in Nederland kan studeren, wordt gevormd door het internationale gelijke behandelingsrecht. Voor het studeren in Nederland als EER-student is vooral de Richtlijn 2004/38/EG (vrij verkeer en verblijf voor burgers van de Europese Unie) van belang als kader voor de vraag of wel of niet kan worden gestuurd wie binnen Nederland kan studeren. Verder zijn verschillende non-discriminatieverdragen relevant.³² Het kader komt er op neer dat onderscheid op grond van nationaliteit binnen de groep EER-studenten niet is toegestaan, tenzij er een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor is. Binnen de EU-context wordt een dergelijke grond niet snel aangenomen.

Richtlijn 2016/801 is relevant voor studenten die derdelanders zijn. Zodra deze studenten door een instelling voor hoger onderwijs zijn aangenomen, voldoen aan specifieke voorwaarden van de instelling omtrent bijvoorbeeld het collegegeld, het aantoonbaar bezit van voldoende middelen, en de taalkennis, en zijn toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om bij wijze van hoofdactiviteit een voltijdse studie te volgen, hebben zij op grond van deze richtlijn recht op gelijke behandeling. Uitzonderingen hierop kunnen enkel worden gemaakt op algemene weigeringsgronden als de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

Dit neemt niet weg dat de regering oog heeft voor situaties waarbij de gestelde regels rondom taal ongewenste effecten kunnen hebben op opleidingen of groepen van opleidingen die opleiden tot een arbeidsmarkt waar sprake is van tekorten aan personeel. Bij nota van wijziging wordt een grondslag voorgesteld om bij ministeriële regeling bepaalde opleidingen of groepen van opleidingen uit te zonderen van de regels uit voorgesteld artikel 7.2 van de WHW, en de verplichting om instemming te vragen wanneer wordt overgeschakeld naar een andere taal dan het Nederlands. Ten slotte verwacht de regering beperkte effecten ten aanzien van de hoogte van de tarieven van het instellingscollegegeld, omdat instellingen momenteel al tarieven hanteren die beperkt afwijken van het minimum instellingscollegegeldtarief dat met dit wetsvoorstel wordt geregeld.

Ook vragen deze leden of de regering kan schetsen welke kaders in de Europese context gelden voor wel/niet kunnen sturen of wie in Nederland kan studeren en wie niet. De leden vragen voorts in hoeverre hier discussie over is in Europa, en of de regering een overzicht kan geven van welke gedachten landen hebben op dit punt van EER-studenten en beter kunnen sturen op de instroom. Zoals is aangegeven in antwoord op de voorgaande vraag van de leden, wordt het kader in de Europese context voor het wel of niet kunnen sturen en het bepalen wie wel en wie niet in Nederland kan studeren, gevormd door het internationale gelijke behandelingsrecht. Voor het studeren in Nederland als EER-student is vooral de Richtlijn 2004/38/EG (vrij verkeer en verblijf voor burgers van de Europese Unie) van belang als kader voor de vraag of wel of niet kan worden gestuurd wie binnen Nederland kan studeren. Verder zijn verschillende non-discriminatieverdragen relevant.³³ Het kader komt er op neer dat onderscheid op grond van nationaliteit niet binnen de groep EER-studenten niet is toegestaan, tenzij er een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor is. Binnen de EU-context wordt een dergelijke grond niet snel aangenomen.

Richtlijn 2016/801 is relevant voor studenten die derdelanders zijn. Zodra deze studenten door een instelling voor hoger onderwijs zijn aangenomen, voldoen aan specifieke voorwaarden van de instelling omtrent bijvoorbeeld het collegegeld, het aantoonbaar bezit van voldoende middelen, en de taalkennis, en zijn toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om bij wijze van hoofdactiviteit een voltijdse studie te volgen, hebben zij op grond van deze richtlijn recht op gelijke behandeling. Uitzonderingen hierop kunnen enkel worden gemaakt op algemene weigeringsgronden als de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

Hoewel de verantwoordelijkheid van de minister van OCW betrekking heeft op het Nederlands hogeronderwijsstelsel zijn de effecten van internationalisering grensoverschrijdend. Het IBO internationalisering van het (hoger) onderwijs concludeert dat de disbalans in internationale stroom van studenten op Europees niveau aandacht vereist. Voor een deel van de Europese landen, neemt net als in Nederland de druk op de absorptiecapaciteit en de financiering van het stelsel toe, terwijl andere Europese landen geconfronteerd worden met een hoge uitstroom van jongeren met een groot leerpotentieel.

In de Kabinetsreactie op het IBO heeft de minister van OCW aangegeven in kaart te willen brengen in hoeverre ook in andere lidstaten sprake is van disbalans in mobiliteit tussen EU-lidstaten onderling. Daarnaast wil de minister van OCW samen met EU-partners die zich voor dezelfde problematiek gesteld zien verkennen of, en zo ja hoe, concrete oplossingen kunnen worden gevonden voor meer sturing, in het bijzonder op mobiliteitsstromen van EER-studenten. De uitkomsten van die verkenning kunnen hierna met de Europese Commissie besproken worden en

³² Zie de artikelen 14 en 21 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 2, lid 2, en 13 IVESCR, de artikelen 2, lid 1, en 26 IVBPR, UNESCO-verdrag tot bestrijding van discriminatie in het onderwijs, de artikelen 2, 28 en 29 IVRK, de artikelen 1 en 14 EVRM en artikel 2, Eerste Protocol van het EVRM.

³³ Zie de artikelen 14 en 21 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 2, lid 2, en 13 IVESCR, de artikelen 2, lid 1, en 26 IVBPR, UNESCO-verdrag tot bestrijding van discriminatie in het onderwijs, de artikelen 2, 28 en 29 IVRK, de artikelen 1 en 14 EVRM en artikel 2, Eerste Protocol van het EVRM.

later ook worden geagendeerd in de Raad van de EU voor een bredere bespreking tussen de EU-onderwijsministers.

De leden vragen of de regering het met hen eens is dat het zeer de vraag is wat de Nederlandse belastingbetaler heeft aan bijvoorbeeld 500 Duitse studenten in de 'Engelstalige' psychologiebachelor aan de Rijksuniversiteit Groningen. Welke mogelijkheden biedt dit wetsvoorstel om dit nader te reguleren? Welke andere stappen ziet de regering voor zich, zo vragen de leden.

Het IBO toont aan dat, vanuit economisch oogpunt, inkomende internationale studenten een positief effect hebben op het structurele arbeidsaanbod en de toekomstige economische ontwikkelingen. Ook draagt een internationale student op de lange termijn bij aan de rijksbegroting. Met name de blijfkans van deze studenten en de arbeidsparticipatie spelen een belangrijke rol in de (financiële) baten. Gemiddeld genomen dragen internationale studenten over hun hele levensloop bij aan de rijksbegroting. Dit is ook het geval voor EER-studenten.

Van groot belang is het dat de keuze voor de onderwijstaal weloverwogen en op basis van de juiste gronden wordt gemaakt. Dit betekent dat het onderwijs in een andere taal voor de student meer in het belang moet zijn dan onderwijs in het Nederlands. Door dit wetsvoorstel kan het niet meer zo zijn dat instellingen anderstalig onderwijs aanbieden zonder dat ze deze meerwaarde kunnen aantonen en hier bewust beleid op voeren. Daarmee waarborgt de regering dat instellingen niet zomaar geheel anderstalige opleidingen verzorgen als dit geen meerwaarde heeft.

Voorts vragen de leden op welke rechtvaardigingsgrond de regering zich baseert bij het vaststellen van een minimaal instellingscollegegeld voor EER-studenten. Tevens vragen de leden vragen op basis waarvan de regering aanneemt dat de instroom van niet-EER-studenten negatieve gevolgen heeft voor de beschikbaarheid van onderwijsvoorzieningen. Of beoogt de regering met deze maatregel ook specifiek de instroom van niet-EER-studenten te verlagen, zo vragen de leden. Ook willen deze leden weten waar de regering op baseert dat dit hiervoor een juist en geëigend instrument is.

Zoals aangegeven in de beantwoording van eerdere vragen van deze leden, kent de verantwoordelijkheid van de minister van OCW voor toegankelijk onderwijs gradaties. De (stelsel)verantwoordelijkheid van de minister van OCW reikt voor niet-EER-studenten minder ver dan voor EER-studenten. Instellingen ontvangen voor de eerste groep studentafhankelijke bekostiging, terwijl dit niet het geval is voor niet-EER-studenten. Bij het stellen van de tarieven voor het instellingscollegegeld voor niet-EER-studenten, berekenen instellingen niet in alle gevallen dit verschil aan inkomsten (de niet-ontvangen studentafhankelijke bekostiging) door aan de niet-EER-student. Het IBO laat zien dat het vragen van een instellingscollegegeldtarief aan niet-EER-studenten dat niet kostendekkend is, druk kan zetten op de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek. De afgelopen jaren kon het stelsel deze financiële druk nog aan. Het IBO laat zien dat bij de verwachte toename van de aantallen internationale studenten de financierbaarheid en kwaliteit van onderwijs en voorzieningen verder onder druk kan komen te staan.

Bij het vaststellen van de hoogte van de publieke bekostiging wordt voor het studentgebonden deel van de bekostiging geen rekening gehouden met het aantal niet-EER-studenten op een instelling. Het doel van het minimumtarief voor het instellingscollegegeld is te borgen dat de instroom van niet-EER-studenten geen druk zet op de financierbaarheid en kwaliteit van het hoger onderwijsstelsel, in de eerste plaats voor Nederlandse en andere EER-studenten. Een bijeffect hiervan kan zijn dat de instroom van niet-EER-studenten minder wordt, maar het gedragseffect zou ook omgekeerd kunnen zijn, immers een hogere prijs kan ook een hogere kwaliteit signaleren.

Welke mogelijkheden zou de regering kunnen creëren om meer te kunnen differentiëren in het te hanteren instellingscollegegeld voor niet-EER studenten? Deze leden vragen of de regering bereid is deze mogelijkheden verder te verkennen.

Op basis van het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid kunnen instellingen per opleiding een ander tarief voor instellingscollegegeld vaststellen, mits het in het geval van niet-EER-studenten maar boven het wettelijke minimumtarief ligt. Ook mag een instelling differentiëren per groep van studenten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan aspirant-studenten met een bepaalde relevante vooropleiding die een lager instellingscollegegeld betalen dan aspirant-studenten die deze vooropleiding of een vergelijkbare opleiding niet hebben gevolgd. Voor het differentiëren op basis van nationaliteit geldt echter dat dat alleen is toegestaan als er sprake is van een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond. De mogelijkheid tot het maken van een dergelijk onderscheid naar nationaliteit moet zijn vastgelegd in een algemeen verbindend voorschrift (wet- of regelgeving). Een dergelijke rechtvaardiging kan bijvoorbeeld gelegen zijn in publieke belangen zoals het toegankelijk houden van het hoger onderwijsstelsel. De regering voorziet vooralsnog geen andere zwaarwegende motieven voor ander onderscheid op grond van nationaliteit en acht een verkenning voor een uitbreiding dan ook niet nodig.

Tot slot nemen de leden van de VVD-fractie kennis van het tenietdoen van de motie van het lid Van Meenen³⁴ waarbij instellingen verplicht zijn de taalkosten voor hun rekening te nemen. Kan de regering aangeven hoe zij kan borgen dat de kosten voor internationale studenten zo niet de pan uit rijzen, aldus vragen deze leden.

Zoals aangekondigd in de reactie op de motie Van Meenen is onderzocht hoe om te gaan met de kosten voor (gestandaardiseerde) taaltoetsen voor studenten met een niet-Nederlands diploma.³⁵ Met de wijziging van artikel 7.50 van WHW in het wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt dat bij ministeriële regeling wordt bepaald dat instellingen aan studenten met een niet-Nederlands diploma de kosten in verband eventuele taaltoetsen en kosten die gepaard gaan met diplomawaardering, kunnen doorberekenen. Het voornemen is om in de ministeriële regeling te bepalen dat een bedrag van maximaal € 100 zal kunnen worden gevraagd voor het waarderen van een buitenlands diploma. In het wetsvoorstel is een waarborg opgenomen om studenten te beschermen tegen kosten die zij niet kunnen dragen. Instellingen zijn namelijk verplicht zorg te dragen voor de financiële ondersteuning van deze studenten; hierover dient de instelling regels op te stellen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat naar aanleiding van het rapport-Van Rijn is besloten om de financiële vaste voet van een aantal instellingen te verhogen. Graag willen de leden van deze fractie met een voorbeeldberekening zien wat deze keuze betekent voor het berekenen van het maximale instellingscollegegeld bij met name technische opleidingen. Deze leden vragen hierbij tevens een fictief scenario uit te werken, waarin niet de vaste voet van instellingen was verhoogd maar het studentafhankelijk deel van de bekostiging.

Naar aanleiding van het advies van de CBHOO heeft een verschuiving van middelen plaatsgevonden van het variabele, studentgebonden deel van de bekostiging naar het vaste deel. Deze verschuiving heeft geleid tot een verlaging van de studentgebonden tarieven per inschrijving/graad. Deze verlaging is gelijk voor alle instellingen en opleidingen. Door de verlaging van de studentgebonden tarieven zal het maximum instellingscollegegeld lager worden vastgesteld. Instellingen lopen immers minder studentgebonden bekostiging mis, omdat zij dit deel, na de verschuiving van variabel naar vast, via het verhoogde vaste deel van de bekostiging ontvangen.

Voorbeeldberekening

Situatie voor herziening bekostiging (fictieve cijfers):

Bekostigingsniveau	Wettelijke collegegeld	Studentgebonden bekostiging	Maximum instellingscollegegeld EER-studenten
Laag (1)	€ 2.000	€ 7.000	€ 9.000
Hoog (1,5)	€ 2.000	€ 10.500	€ 12.500
Top (3)	€ 2.000	€ 21.000	€ 23.000

Situatie na herziening bekostiging (fictieve cijfers):

Bekostigingsniveau	Wettelijke collegegeld	Studentgebonden bekostiging	Maximum instellingscollegegeld EER-studenten
Laag (1)	€ 2.000	€ 6.000	€ 8.000
Hoog (1,5)	€ 2.000	€ 9.000	€ 11.000
Top (3)	€ 2.000	€ 18.000	€ 20.000

Toelichting: de voorbeeldberekening is gebaseerd op fictieve cijfers. Bij het vaststellen van de tarieven bij amvb zal de berekening nader gepreciseerd worden. De voorbeeldberekening is gemaakt voor het wo. Tarieven in het hbo wijken af van die in het wo maar de systematiek zal hetzelfde zijn. Technische opleidingen zijn over het algemeen hoog bekostigd.

In geval van een fictief scenario, waarin niet de vaste voet van instellingen was verhoogd maar het studentafhankelijk deel van de bekostiging, zouden de studentgebonden tarieven juist stijgen. De stijging zou dan gelijk zijn aan de daling in bovenstaand fictief scenario. Het maximum instellingscollegegeld voor een laag bekostigde opleiding zou dan circa € 10.000 bedragen.

De leden van de D66-fractie lezen dat het tarief voor niet-EER studenten voortaan minimaal kostendekkend dient te zijn. Deze leden vragen de regering om toe te lichten of het instellingscollegegeld als publieke of private middelen beschouwd wordt en of het alleen voor onderwijs ingezet kan worden of ook voor andere doeleinden.

³⁴ Kamerstukken II, 2017/18, 31 288, nr. 650.

³⁵ Kamerstukken II, 2017/18, 31 288, nr. 650.

Het onderwijs dat wordt gegeven aan niet-EER-studenten valt onder de publieke taak van instellingen en onder de stelselverantwoordelijkheid van de minister, maar er zijn – zoals in de antwoorden op de vragen van de leden van de VVD-fractie is aangegeven – gradaties in deze verantwoordelijkheid. Gezien die publieke taak wordt, net als nu al het geval is, het instellingscollegegeld beschouwd als publieke middelen. Het besteden van publieke middelen aan private activiteiten is (en blijft) volgens de wet toegestaan. Die activiteiten kunnen immers een bijdrage leveren aan de verhoging van de kwaliteit van het onderwijs of onderzoek, of aan de doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs. Een universiteit of hogeschool mag publieke middelen aan private activiteiten besteden als de activiteit in lijn is met de werkzaamheden waarvoor de universiteit of hogeschool de publieke middelen ontvangt. De private activiteit moet dus bijdragen aan de kwaliteitsverhoging van het onderwijs, het onderzoek, de kennisoverdracht aan de maatschappij of de doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs. Daarnaast mag deze activiteit niet concurrentievervalsend zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering om aan te geven wat de verwachte effecten zijn van de maatregel waarmee een maximumtarief wettelijk wordt vastgelegd, in lijn met de aangenomen motie van de leden Van Meenen en Westerveld.

Instellingen die momenteel aan EER-studenten een instellingscollegegeld vragen dat hoger ligt dan het maximumtarief dat wordt vastgelegd, zullen minder inkomsten hebben. Studenten aan deze instellingen zullen een lager instellingscollegegeld gaan betalen vanaf de ingangsdatum van de maatregel. Instellingen die momenteel aan EER-studenten een instellingscollegegeld vragen dat lager ligt dan het maximumtarief dat wordt vastgelegd, kunnen dit naar boven bijstellen. Dit is niet verplicht. Uit onderzoek blijkt dat de meeste instellingen een tarief berekenen dat lager ligt dan de kosten die zij maken, maar in sommige gevallen niet.³⁶

De leden van de PvdA-fractie vrezen dat door de invoering van het maximumtarief voor EER-studenten en het nieuwe minimumtarief voor niet-EER-studenten, instellingen worden gestimuleerd om het aantrekken van niet-EER-studenten eenzijdig te gebruiken als verdienmodel. In welke mate zal het leiden tot uitsluiting van zulke studenten uit landen met een laag welvaartsniveau, zo vragen de leden.

De WHW kent op dit moment geen maximumtarief voor het instellingscollegegeld. Zou er sprake zijn van een risico als door de leden beschreven, dan is dat geen gevolg van het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid. Uit het IBO blijkt echter dat de meeste instellingen op dit moment een instellingscollegegeldtarief rekenen dat rond het in het wetsvoorstel voorgestelde minimumtarief ligt. Een aantal opleidingen zit eronder. De verwachting is dat het effect van de maatregel niet groot zal zijn en daarmee niet leidt tot meer uitsluiting van studenten uit landen met een laag welvaartsniveau.

De leden vragen de regering om nader toe te lichten waarom zij de tarieven van het instellingscollegegeld voor niet-EER-studenten niet wil binden aan een maximum.

Het maximumtarief dat wordt ingevoerd heeft in de eerste plaats tot doel het volgen van tweede studies in het hoger onderwijs toegankelijk te houden. De studenten die zich willen blijven doorontwikkelen na een eerste studie mogen niet onevenredig worden benadeeld door het feit dat bij inschrijving voor een tweede studie, de instelling voor hen geen studentgebonden bekostiging ontvangt. Het gaat in deze situatie om Nederlandse en andere EER-studenten, voor wie wel studentgebonden bekostiging wordt ontvangen indien het om een eerste studie zou gaan. Voor niet-EER-studenten ontvangt een instelling in geen enkel geval studentgebonden bekostiging, ongeacht of het een eerste of tweede studie betreft. Dit komt omdat de overheidsverantwoordelijkheid tot het bieden van toegankelijk onderwijs voor niet-EER-studenten in mindere mate geldt. Om die reden wordt het niet wenselijk geacht een maximumtarief voor niet-EER-studenten in te stellen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering hoe deze wil bewerkstelligen dat het instellingscollegegeld dat niet-EER-studenten moeten betalen, daadwerkelijk kostendekkend zal zijn voor de feitelijke kostprijs van een student, zoals aanbevolen in het IBO Internationalisering. Hoe wordt dit tarief bepaald, zo vragen deze leden.

Het bekostigingsmodel is een verdeelmodel, geen kostprijsmodel. De bekostigingstarieven sluiten daarmee niet een-op-een aan bij activiteiten van instellingen/opleidingen en bijbehorende kosten. Het minimumtarief van het instellingscollegegeld zal zodanig worden vastgesteld dat het gelijk is aan het bedrag ter hoogte van het volledig wettelijk collegegeld, vermeerderd met het bedrag dat de instelling aan bekostiging ontvangt op basis van het studentafhankelijke bedrag. Op deze manier wordt bewerkstelligd dat het “misgelopen” bekostigingsbedrag ten minste wordt gecompenseerd via het instellingscollegegeld van niet-EER-studenten.

³⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/04/07/eindrapport-tweede-studies-doorrekening-maximering-instellingscollegegelden>.

De leden van de SGP-fractie lezen in de toelichting het uitgangspunt voor de berekening van het instellingscollegegeld, namelijk het wettelijk collegegeld vermeerderd met het studentafhankelijke deel van de bekostiging. Zij vragen waarom in het wetsvoorstel zelf deze norm voor de vaststelling van het bedrag bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ontbreekt.

De rekenregels voor het wettelijk collegegeld zijn vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008. Voor de berekening van het maximumtarief voor het instellingscollegegeld voor EER-studenten en het minimumtarief voor het instellingscollegegeld voor niet-EER-studenten is daarbij aangesloten.

5. Eigen bijdragen

De leden van de D66-fractie constateren dat de minister op grond van het voorgestelde artikel 7.50 de bevoegdheid krijgt om middels een ministeriële regeling te bepalen dat instellingsbesturen aan studenten andere kosten mogen vragen. De leden van deze fractie vragen de regering uitputtend te benoemen welke soorten kosten deze op dit moment voorziet en wat deze kosten ten hoogste kunnen bedragen. Tevens vragen deze leden de regering toe te lichten waarom deze kosten voortaan middels een ministeriële regeling worden bepaald, in plaats van middels een Algemene Maatregel van Bestuur.

Zoals beschreven in de memorie van toelichting wordt met dit wetsvoorstel beoogd om twee typen bijdragen mogelijk te maken die verband houden met de inschrijving van studenten met een niet-Nederlands diploma. De eerste bijdrage betreft een bedrag van maximaal € 100,- voor de diplomawaardering bij de inschrijving van studenten met een niet-Nederlands diploma. De tweede bijdrage betreft de kosten van (gestandaardiseerde) taaltoetsen voor studenten met een niet-Nederlands diploma. Beoogd wordt om laatstgenoemde bijdrage niet te maximeren omdat studenten op verschillende manieren kunnen aantonen of zij beschikken over het juiste taalniveau. Daarbij komt dat deze taaltoetsen doorgaans worden ontworpen door externe toetsaanbieders en niet door instellingen zelf. Daardoor kunnen de kosten van (gestandaardiseerde) taaltoetsen verschillen per toetsaanbieder. In het wetsvoorstel is een waarborg opgenomen om studenten te beschermen tegen bijdragen die zij niet kunnen dragen. Instellingen zijn namelijk verplicht zorg te dragen voor de financiële ondersteuning van deze studenten. Hierover dienen zij regels op te stellen. Beoogd wordt om bij ministeriële regeling te bepalen welke kosten het instellingsbestuur in rekening kan brengen bij de aspirant-student in verband met de inschrijving. Zoals hiervoor beschreven betreft het een bijdrage inzake diplomawaardering en een bijdrage inzake taaltoetsen. Voor het vaststellen van deze bijdragen is, gelet op aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, gekozen voor een ministeriële regeling. Het vaststellen van deze bijdragen betreft namelijk de uitwerking van de details van de regelgeving. De hoofdregel dat in beginsel naast het collegegeld geen andere bijdragen bij de student in rekening gebracht wordt vloeit voort uit de wet.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de minister heeft aangekondigd de mogelijkheid te onderzoeken om de kosten voor taaltoetsen en voor diplomawaardering door te berekenen aan de student. Onder welke voorwaarden blijft het de bedoeling dat het instellingsbestuur een aspirant-student financieel ondersteunt als voor haar of hem de eigen bijdrage een onoverkomelijke belemmering vormt voor de inschrijving, en op welke wijze legt de wet voor zulke gevallen een recht op financiële ondersteuning vast, zo vragen deze leden.

De plicht voor de instelling om aan de student voor wie de eigen bijdrage een onoverkomelijke belemmering vormt financiële ondersteuning te bieden is vervat in de huidige wet en blijft met het wetsvoorstel ongewijzigd. Voorgesteld artikel 7.50, derde lid regelt dat is instellingen verplicht zijn regels op te stellen over de financiële ondersteuning. Op deze manier is voor de instelling en voor de studenten duidelijk hoe binnen de instelling wordt vastgesteld of de bijdrage in een individueel geval een onoverkomelijke belemmering vormt.

6. Financiële gevolgen, gevolgen voor uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de toets anderstaligheid een extra taak behelst voor de NVAO. Toch lezen deze leden in de memorie van toelichting (blz. 39/40) niets over extra kosten voor de NVAO. Graag ontvangen zij een toelichting van de regering hierop.

De extra kosten voor de NVAO zullen, net zoals de berekening van de regeldruk voor instellingen en de NVAO, worden meegenomen bij de uitwerking van de verschillende uitvoeringsaspecten in lagere regelgeving. Met de NVAO worden afspraken gemaakt over de uitvoering van de extra taken. Deze zullen leiden tot een aanvulling van de financiële positie van de NVAO.

De leden van deze fractie komen in hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting geen inbreng tegen van de NVAO. Graag horen deze leden waarom die ontbreekt.

Naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de inspectie is het overleg met de NVAO gestart. Op basis van deze overleggen is het wetsvoorstel aangepast en is geregeld dat een belangrijkere rol

voor de NVAO wordt neergelegd als het gaat om de inhoudelijke toetsing van de gronden waarop een instelling wil overgaan op het verzorgen van een opleiding in een andere taal dan het Nederlands. Nu de NVAO in een later stadium bij het vormgeven van de inhoudelijke toets van de meerwaarde is betrokken, is de formele uitvoeringstoets in oktober ontvangen. Voor die tijd hebben echter meerdere gesprekken plaatsgevonden. Naar aanleiding van deze gesprekken en de uitvoeringstoets stelt de regering een wijziging voor bij nota van wijziging als het gaat om de grens die geldt om te bepalen of een opleiding anderstalig is en als gevolg daarvan instemming dient te vragen bij de NVAO voordat overgeschakeld wordt op de andere taal dan het Nederlands.

De inspectie spreekt nadrukkelijk de zorg uit dat het nieuwe criterium 'meerwaarde' voor haar niet beter handhaafbaar is dan het oude criterium 'noodzaak' (memorie van toelichting, blz. 42). Een wetswijziging is in de ogen van deze leden alleen noodzakelijk als die leidt tot betere handhaafbaarheid. Graag ontvangen deze leden op dit punt een reactie van de regering. In het wetsvoorstel worden verschillende waarborgen ingebouwd om ervoor te zorgen dat instellingen verantwoording afleggen over hun keuzes rondom taal, en dat er op een effectieve manier toezicht gehouden kan worden op de naleving. Zo wordt een belangrijke rol neergelegd bij de NVAO als het gaat om de beoordeling vooraf van de inhoudelijke gronden waarop een instelling wenst over te gaan op een andere taal dan het Nederlands bij een opleiding. Ook zijn concretere handvatten voor de inspectie gecreëerd om toe te zien op de naleving van de wettelijke vereisten. Dit is aanzienlijke een versteviging ten opzichte van de huidige situatie, waarvoor een wetswijziging vereist is. Tenslotte wordt met de in het voorgaande antwoord genoemde nota van wijziging op het voorstel een wijziging in het wetsvoorstel aangebracht die de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid nog verder bevordert.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering niet eenduidig spreekt over de Algemene Maatregel van Bestuur waarbij de meerwaarde van een andere taal nader wordt bepaald. Enerzijds stelt de regering dat zij besloten heeft situaties voor te schrijven waarin sprake is van meerwaarde van een andere taal, terwijl anderzijds gezegd wordt dat regels nodig kunnen zijn (artikelsgewijs artikel 1, onderdeel M). Deze leden vragen waarom de regering geen dwingende bepaling heeft opgenomen die verplicht tot het stellen van voorwaarden.

Er is gekozen voor een grondslag om bij of krachtens amvb nader te kunnen voorschrijven in welke gevallen sprake is van een in artikel 7.2 bedoelde specifieke aard, inrichting of kwaliteit van het onderwijs (de 'meerwaarde'). Een zekere mate van concretisering is gewenst om te voorzien in concretere handvatten voor de NVAO in het kader van de toets anderstalig onderwijs, en om duidelijkere criteria neer te leggen voor de instellingen. Wel wordt bewust gekozen voor een mate van beoordelingsvrijheid, omdat het van het concrete geval afhangt of een het voeren van een andere taal meerwaarde heeft. Bovendien zijn niet alle situaties op voorhand te voorzien.

De leden vinden het veelzeggend dat de nieuwe norm, die door de NVAO getoetst moet worden, volgens de inspectie niet noodzakelijkerwijs beter handhaafbaar is. Hoe voorkomt de regering dat het resultaat van deze wetswijziging voornamelijk is dat het probleem verplaatst wordt van het bordje van de inspectie naar dat van de NVAO, zo vragen deze leden.

In haar uitvoeringstoets heeft de inspectie aangegeven binnen haar huidige toezichthoudende taken zoals opgenomen in de Wet op het onderwijstoezicht, niet de inhoudelijke gronden als bedoeld in het voorgestelde gewijzigde artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, te kunnen toetsen. Naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de inspectie is het gesprek met de NVAO gestart, nu een inhoudelijke toetsing beter past binnen de taken van de NVAO. De NVAO heeft immers een breed inhoudelijk beeld van de opleiding en de daaraan gehanteerde eindtermen. Daarom is met het wetsvoorstel geregeld dat de inhoudelijke toets anderstalig onderwijs bij de NVAO wordt belegd. Het wetsvoorstel biedt daarbij de grondslag om bij of krachtens amvb het 'meerwaardecriterium' nader te concretiseren. Instellingen dienen, indien een substantieel deel van het onderwijs aan een opleiding in een andere taal wordt verzorgd, instemming te vragen bij de NVAO voordat zij overgaan tot een andere taal dan het Nederlands. Doordat de inspectie toezicht houdt op de naleving van de bij of krachtens de WHW gegeven voorschriften, en de NVAO vooraf toetst of de keuze voor een andere taal voldoet aan de inhoudelijke gronden bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, wordt beoogd te voorzien in een effectief systeem voor uitvoering, naleving en handhaving.

De leden merken voorts op dat de brandweerfunctie tot op heden is benoemd als toezichtsfunctie bij zwaarwegende klachten en signalen die naar aard en effecten de afzonderlijke instelling te boven gaan en waarbij dus sprake is van uitstraling naar stelselniveau³⁷. Op grond van deze definitie bestaat geen aanleiding om de brandweerfunctie in te schakelen bij een individuele situatie waarin de normen inzake het collegegeld zijn geschonden. Graag vernemen zij een nadere toelichting.

³⁷ Kamerstukken II, 2009/10, 32 210, nr. 3, p. 24, 27.

De inspectie heeft tot taak toe te zien op de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften (art. 12a Wet op het onderwijstoezicht). De wettelijke maximumtarieven voor EER-studenten en de minimumtarieven voor niet-EER-studenten voor het instellingscollegegeld zijn derhalve ook onderwerp van de reguliere toezichtstaak van de inspectie. Er wordt vanuit gegaan dat instellingen de maximumtarieven die bij of krachtens amvb worden vastgesteld, niet overschrijden en de minimumtarieven niet ondermijnen. Indien er signalen zijn dat een instelling wel in strijd handelt met de tarieven dan kan dit – in tegenstelling tot wat de leden van de SGP-fractie lijken te veronderstellen – aanleiding zijn voor de inspectie om een verkenning te starten en – afhankelijk van de bevindingen – mogelijk ook een onderzoek uit te voeren. Op het moment dat hieruit blijkt dat een bekostigde instelling een wettelijke bepaling niet naleeft, kan de inspectie (namens de minister) een bekostigingssanctie opleggen (artikel 15.1 van de WHW) of kan de minister de rechten ontnemen (artikel 6.5 van de WHW). Bij niet-bekostigde instellingen kan de minister de rechten ontnemen (artikel 6.10 van de WHW). De regering hecht eraan te benadrukken dat met deze wetswijziging geen andere rolinvulling is voorzien voor de inspectie.

7. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State

De leden van de CDA-fractie willen weten wat de onderbouwing is voor de volgende stelling in de memorie van toelichting op blz. 7: 'De wettelijke gronden voor het aanbieden van anderstalig onderwijs gelden naar de huidige opvatting niet langer als gegronde redenen voor het afwijken van het Nederlands'. Wiens 'huidige opvatting' heeft de regering als uitgangspunt van beleid genomen, zo vragen deze leden.

Zoals aangegeven in reactie op het advies van de Raad van State in het nader rapport, moet de aanpassing van 'noodzaak' naar 'meerwaarde' met name worden gezien als modernisering van de wettelijke vereisten, waarbij ruimte wordt gemaakt voor maatwerk. In vergelijking met de tijd waarin het noodzaakvereiste is geïntroduceerd, is de wereld meer geglobaliseerd. Dit betekent dat het in de huidige praktijk mogelijk vaker dan toen in de rede ligt dat wordt nagedacht over het verzorgen van onderwijs in andere talen, omdat dit van meerwaarde zou kunnen zijn voor de student. Dit wordt dan ook bedoeld met 'naar de huidige opvatting' zoals weergegeven in de memorie van toelichting.

Voorts zijn de leden van mening dat het taalbeleid dat instellingen opstellen, niet alleen aandacht moet besteden aan artikel 7.2 waarmee instellingen kunnen overgaan tot het verzorgen van een opleiding in een andere taal, maar ook aan artikel 1.3, waar instellingen aandacht moeten besteden aan Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid. De leden vragen de regering of deze bereid is om het wetsvoorstel in die zin aan te passen.

Het taalbeleid bedoeld in het voorgestelde gewijzigde artikel 7.2 van de WHW ziet expliciet op de inhoudelijke gronden waarop en de procedurele waarborgen waarmee overgeschakeld kan worden naar een andere taal dan het Nederlands. Derhalve zijn enkel de instellingen die een bepaald deel in een andere taal verzorgen, verplicht om taalbeleid te hebben. Met het wetsvoorstel wordt niet verplicht om de verplichting in het kader van artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW (bevorderen uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands) in dit taalbeleid mee te nemen. Het kan voor de hand liggen dat deze twee aspecten worden betrokken in één omvattend taalbeleid. Dat is op grond van het wetsvoorstel mogelijk; het wetsvoorstel stelt namelijk geen verplichtingen aan de vorm van het taalbeleid, wel dát er in de gegeven omstandigheden taalbeleid moet zijn en dat dit aan bepaalde inhoudelijke verplichtingen dient te voldoen.

Voorts herkennen de leden de kritiek van de Afdeling dat met onderhavig wetsvoorstel de internationaliseringspraktijk niet wordt begrensd en dat dit wetsvoorstel de bekostiging van het hoger onderwijs en de daaruit voortvloeiende impuls om zo veel mogelijk studenten aan te trekken onaangeroerd raakt. De leden herkennen deze zorg en verwijzen in dit verband naar de motie van het lid Van der Molen c.s.³⁸ over het anders bekostigen van Nederlandse of tweetalige opleidingen. In de kabinetsreactie op het interdepartementaal beleidsonderzoek (ibo) heeft de regering deze optie naast zich neergelegd omdat ze op gespannen voet zou staan met het karakter van de bekostigingssystematiek. Bekostiging is volgens haar immers bedoeld om instellingen onderwijs van voldoende kwaliteit te laten aanbieden ('toereikendheid') en wordt berekend aan de hand van objectieve maatstaven. De leden van deze fractie zijn van mening dat een bekostigingssysteem niet enkel aan de hand van objectieve criteria wordt vastgesteld; het gaat ook om wat wenselijk wordt geacht. Hierbij valt te denken aan het bekostigen van nominaal +1 en vrij recent de aanpassing in de bekostiging naar aanleiding van het rapport-Van Rijn. Kan de regering hierop reflecteren en alsnog in overweging nemen om, mede gelet op de kritiek van de Afdeling, ervoor te kiezen de bekostiging van het hoger onderwijs langs deze weg aan te passen, zo vragen deze leden.

³⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 31 288, nr. 691.

In het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) wordt aangegeven dat er geen indicatie is dat Engelstalige opleidingen goedkoper zijn om aan te bieden dan Nederlandse opleidingen, en een maatregel waarmee Nederlandstalige opleidingen enerzijds en tweetalige opleidingen anderzijds anders worden bekostigd staat daarmee op gespannen voet met het karakter van de bekostigingssystematiek waarbij vergelijkbare opleidingen op dezelfde wijze worden bekostigd. Ook geeft het IBO aan dat er mogelijk een negatief effect is op de kwaliteit van opleidingen waarvan het logisch is dat ze in het Engels worden aangeboden, bijvoorbeeld door het arbeidsmarktperspectief of het aantrekken van internationale docenten. Ten slotte kunnen er perverse effecten optreden, als instellingen lagere inkomsten compenseren door meer studenten aan te trekken, of bekostiging voor Nederlandstalige opleidingen inzetten om Engelstalige opleidingen overeind te houden. In de Kabinetsreactie op het IBO worden andere maatregelen aangekondigd waarmee de financiële effecten van de instroom van het aantal internationale studenten beheersbaar worden gemaakt, zoals de invoering van de mogelijkheid voor instellingen om niet alleen op een gehele opleiding, maar ook enkel op een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige Associate degree of bacheloropleiding een numerus fixus in te voeren. De regering zal het anders bekostiging van Nederlandse of tweetalige opleidingen daarom niet in overweging nemen.

De leden van de SP-fractie zien, net zoals de Afdeling, een direct verband tussen capaciteitsproblematiek, de instroom van buitenlandse studenten, taalbeleid en de huidige bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs, maar in het wetsvoorstel wordt dit verband niet genoemd. Deze leden vrezen dat de minister dit verband niet ziet of onderkent. Zij vragen de minister hierop te reflecteren.

In de Kabinetsreactie op het IBO internationalisering van het (hoger) onderwijs heeft de regering onderkend een verband te zien tussen de instroom van internationale studenten en een toenemende druk op de absorptiecapaciteit en financierbaarheid van het (hoger) onderwijsstelsel. De taalmaatregelen in het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid kunnen voorts een effect hebben op de instroom van internationale studenten, maar het doel van de taalmaatregelen is niet de instroom te beïnvloeden. De omvang van het effect van de taalmaatregelen zal vooral afhangen van de wijze waarop instellingen invulling geven aan het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands onder internationale studenten. In de Kabinetsreactie noemt de regering verder diverse maatregelen die tot doel hebben om de effecten van de instroom van internationale studenten beheersbaarder te maken en daarmee bij te dragen aan een oplossing voor capaciteits- en financieringsproblemen. Het verband tussen de door de leden van de SP genoemde onderdelen is terug te zien in de verschillende maatregelen die de regering treft op taalgebied, capaciteit, subsidies voor mobiliteit en het terugdringen van de groeiprikkels door een groter deel van de bekostiging vast te leggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering nader in kan gaan op de vraagtekens die de Afdeling heeft geplaatst bij het meerwaardecriterium. De Afdeling signaleert het risico dat dit juist de mogelijkheden verbreedt om niet-Nederlandstalige opleidingen aan te bieden, aangezien het op dit moment nog vereist is om bij afwijken van de Nederlandse taal aan te tonen dat een andere taal noodzakelijk is. Gezien het doel van het wetsvoorstel om het Nederlands als onderwijstaal te beschermen, vragen deze leden de regering om nader toe te lichten hoe het vervangen van het noodzakelijkheidsvereiste door een meerwaardevereiste aan dit doel zal bijdragen.

Net als in de huidige wet het geval is, blijft met het wetsvoorstel het uitgangspunt dat onderwijs in het Nederlands wordt verzorgd, tenzij sprake is van een wettelijke uitzonderingsgrond om het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden. De aanpassing van 'noodzaak' naar 'meerwaarde' moet met name worden gezien als modernisering van de wettelijke vereisten, waarbij ruimte wordt gemaakt voor maatwerk. In vergelijking met de tijd waarin het noodzaakvereiste is geïntroduceerd, is de wereld meer geglobaliseerd. Dit betekent dat het in de huidige praktijk mogelijk vaker dan toen in de rede ligt dat wordt nagedacht over het verzorgen van onderwijs in andere talen, omdat dit van meerwaarde zou kunnen zijn voor de student. Tegelijkertijd moet de voorgestelde wijziging van het noodzakelijkheids criterium naar het meerwaardecriterium in samenhang worden gezien met de introductie van striktere procedurele waarborgen. Een instelling mag op grond van het wetsvoorstel alleen op de juiste inhoudelijke gronden overschakelen op een andere taal dan het Nederlands, en alleen wanneer hiertoe bewust en weloverwogen wordt gekozen. In dit kader is het ook van belang dat door instellingen ook moet worden nagegaan of meertaligheid een optie is, in plaats van het aanbieden van het volledige onderwijs in een andere taal.

8. Evaluatie en inwerkingtreding

De leden van de CDA-fractie vragen wat de inwerkingtreding van de wetswijziging met betrekking tot de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid in het studiejaar 2020/2021 inhoudt als pas eind 2020

in de Kamer een invulling voorligt van de norm van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid (memorie van toelichting, blz. 60).

Met de inwerkingtreding van de wijzigingen van artikel 1.3 van de WHW, bestaat er een bredere verplichting voor de onderwijsinstellingen. Onderwijsinstellingen zijn met de inwerkingtreding verplicht om in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van het onderwijs zich mede te richten op het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van alle studenten. Deze verbrede inspanningsverplichting geldt na inwerkingtreding van de wettelijke maatregel, ongeacht of deze verplichting geconcretiseerd is bij amvb. Ten aanzien van Nederlandstalige studenten geldt deze plicht voor onderwijsinstellingen bovendien reeds op basis van de huidige wet, daarin brengt het wetsvoorstel geen verandering. Indien uitwerking bij amvb plaatsvindt, hebben de daarin opgenomen concretere normen uiteraard effect vanaf het moment dat de amvb in werking treedt.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat vijf jaar na de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel een evaluatie zal plaatsvinden. Deze leden vinden een dergelijke termijn schromelijk lang, en vragen of het mogelijk is om die naar voren te halen.

De regering vindt het van belang dat een evaluatie informatie oplevert waar de regering en de sector daadwerkelijk iets mee kunnen. Het vergt tijd binnen de instellingen om de verschillende maatregelen uit dit wetsvoorstel op de rit te krijgen. Daarnaast vergt het opzetten van een evaluatie ook tijd. Vanuit deze redenering wordt de vijf jaar na inwerkingtreding - hetgeen overigens een gebruikelijke termijn is in geval van wetswijzigingen - aangehouden voor een evaluatie.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel M (artikel 7.2)

De leden van de D66-fractie lezen in het voorgestelde artikel 7.3, derde lid, dat in geval van toepassing van artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, het instellingsbestuur (taal)beleid dient vast te stellen. Deze leden vragen de regering om toe te lichten wat de noodzaak is van het noemen van de gevallen die na 'indien' worden opgesomd.

Uit de gevallen die in het derde lid worden opgesomd, blijkt dat een instelling alleen wordt geacht taalbeleid vast te stellen indien zij voor een bepaald deel van de opleiding onderwijs in een andere taal wil aanbieden. Het derde lid expliciteert in welke situaties hiervan sprake is.

Een eerdere versie van het wetsvoorstel had als uitgangspunt dat in alle gevallen beleid dient te worden vastgesteld, ook als slechts een enkel vak van een opleiding in een andere taal wordt verzorgd. Tijdens de internetconsultatie over het wetsvoorstel (zie hierover paragraaf 9.1 van het algemeen deel van de toelichting) gaven koepelorganisaties en verschillende ho-instellingen aan ervoor te vrezen dat dit tot een te grote toename van de regeldruk zou leiden. Met de invulling in onderhavig wetsvoorstel wordt rekening gehouden met de regeldruk voor instellingen, maar wordt tegelijkertijd recht gedaan aan het belang dat instellingen op weloverwogen en transparante wijze tot een keuze voor anderstaligheid komen. Met de criteria in het derde lid wordt deels aangesloten bij criteria die elders in de hogeronderwijsregelgeving worden gehanteerd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.2, derde lid.

Met de nota van wijziging op het wetsvoorstel die tegelijkertijd met de nota naar aanleiding van het verslag aan uw Kamer wordt aangeboden, wordt in artikel 7.2, derde lid, voor opleidingen van zestig studiepunten enerzijds en overige opleidingen anderzijds, de grens om te bepalen of een anderstalig deel van een opleiding substantieel is, gelijkgetrokken. Dit is in het belang van een goede uitvoering en handhaving van de wetswijziging. Voor alle opleidingen zal gelden dat taalbeleid moet worden vastgesteld indien de instelling de opleiding de propedeutische of de afstudeerfase, of een derde deel of meer van de gehele opleiding in een andere taal wil aanbieden. Tenslotte, dat instellingen niet in alle gevallen beleid hoeven vast te stellen, neemt niet weg dat instellingen die anderstalig onderwijs willen aanbieden dit in alle gevallen alleen kunnen doen op de in artikel 7.2, tweede lid, genoemde uitzonderingsgronden.

Artikel I, onderdeel P

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bedoelt dat alleen die gevallen in de OER moeten worden beschreven waarvoor vrijstelling is verleend. De leden vragen hoe deze suggestie zich verhoudt tot de algemene formulering van artikel 7.13, waarin deze beperking ontbreekt.

Artikel 7.13, tweede lid, van de WHW regelt ten aanzien van ten minste welke onderwerpen het instellingsbestuur in de OER beschrijft wat de geldende procedures en rechten en verplichtingen zijn per opleiding of groep van opleidingen. De vraag van de leden interpreteert de regering zo, dat met "die gevallen [...] waarvoor vrijstelling is verleend" wordt bedoeld op gevallen waarin op grond van artikel 7.2 een andere taal wordt gevoerd aan een (deel van een) opleiding. De taal van de

opleiding hoeft niet enkel in de OER te worden opgenomen indien op grond van artikel 7.2 een andere taal wordt gevoerd aan een (deel van een) opleiding; in alle gevallen dient de taal van de opleiding in de OER te worden opgenomen, ook als dit (enkel) de Nederlandse taal is.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven