

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van ...
tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 houdende de invoering van
bepalingen omtrent de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands en de
meerwaarde van een andere taal dan het Nederlands in het hoger onderwijs**

Op de voordracht van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van xxx, nr. xxx directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op artikelen 1.3, zesde lid, 2.6, eerste lid, 5.6a, vierde en negende lid en 7.2, vijfde lid van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van xxx>van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I Wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008

Het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 wordt als volgt gewijzigd:

A

Hoofdstuk 3, afdeling 4, komt als volgt te luiden:

Afdeling 4 Taal

Artikel 3.12 Bevordering uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands

1. Instellingen bevorderen de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten door:

- a. het bieden van ondersteuning die ziet op het op peil houden van de algemene taalvaardigheid in het Nederlands; en
- b. het organiseren van begeleiding die erop is gericht de student in staat te stellen om de kennis, inzicht en vaardigheden die hij bij voltooiing van de opleiding dient te bezitten in Nederlandse communicatie tot uitdrukking te kunnen brengen.

2. De ondersteuning en begeleiding, bedoeld in het eerste lid, kan door bekostigde instellingen voor het hoger onderwijs in ieder geval worden gegeven door het aanbieden van:

- a. Nederlandstalige schrijf- of presentatiecursussen;
- b. taaltoetsen;
- c. talencentra; of
- d. individuele begeleiding.

Artikel 3.13 Vrijstelling instemming anderstalig onderwijs

De gevallen, bedoeld in artikel 5.6a, negende lid van de wet, zijn de volgende:

- a. de specifieke regionale of economische omstandigheden of een tekort aan personeel op de arbeidsmarkt in bepaalde sectoren nopen tot een relatief hogere instroom van buitenlandse studenten;
- b. een opleiding of een afstudeerrichting gezamenlijk wordt verzorgd met een buitenlandse instelling voor hoger onderwijs als bedoeld in artikel 7.3c, derde lid van de wet; en
- c. een wetenschappelijke masteropleiding wordt verzorgd waarvan de studielast ten minste 120 studiepunten bedraagt en die een onderzoeksgericht karakter heeft;
- d. de opleidingen Liberal Arts and Sciences aan een University College;
- e. opleidingen waarvan de internationale focus op voorhand vast staat.

Artikel 3.14 Meerwaarde onderwijs in andere taal dan het Nederlands

Van gevallen, bedoeld in artikel 7.2, vijfde lid, van de wet, is sprake indien wordt voldaan aan ten minste twee van de volgende vijf onderdelen:

- a. het onderwijs is in het bijzonder internationaal georiënteerd;
- b. de arbeidsmarkt waartoe de opleiding de studenten opleidt is internationaal georiënteerd;
- c. het onderwijs is zodanig ingericht dat een interculturele uitwisseling tussen studenten noodzakelijk is om de met het onderwijs beoogde kennis, inzicht en vaardigheden te kunnen verwerven;
- d. het onderwijs wordt verzorgd in nauwe samenwerking met bedrijven, instanties of onderwijsinstellingen die internationaal georiënteerd en overwegend anderstalig zijn;
- e. de docenten die de benodigde expertise bezitten om het onderwijs te kunnen verzorgen zijn voornamelijk anderstalig.

B

In artikel 5.2, derde, vierde en vijfde lid, wordt 'artikel 4.8' vervangen door 'artikel 4.8 en artikel 4.8a'.

Artikel II Inwerkingtreding

1. Indien het bij koninklijke boodschap van 9 september 2019 ingediende 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) (Kamerstukken 35 282) tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdelen B, E en M van die wet in werking treden, treedt artikel I onderdeel A, van dit besluit op hetzelfde tijdstip in werking.

2. Artikel I, onderdeel B, treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Nota van toelichting

I. Algemene toelichting

1. Inleiding

Met de Wet taal en toegankelijkheid is de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) onder andere aangepast op onderdelen die zien op de taal waarin het onderwijs wordt gegeven en de examens worden afgenomen. Daarnaast is de inspanningsplicht voor (bekostigde) onderwijsinstellingen om zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van het onderwijs te richten op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands, aangepast. In onderhavige wijzigingsbesluit (artikel I, onderdeel A) worden regels vastgesteld met betrekking tot deze onderdelen van de WHW. Deze regels worden toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting. Verder wordt met het onderhavige wijzigingsbesluit een omissie hersteld (artikel I, onderdeel B). Deze wijziging wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

2. Achtergrond en wettelijk kader

Onderhavig wijzigingsbesluit stelt regels vast die ingedeeld kunnen worden in twee onderdelen. Het ene onderdeel ziet op de plicht voor bekostigde onderwijsinstellingen om zich in het kader van hun onderwijswerkzaamheden te richten op het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten. Het andere onderdeel ziet op de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd aan bekostigde instellingen en rechtspersonen voor hoger onderwijs, alsmede de verplichte toets anderstalig onderwijs indien sprake is van een opleiding, of een traject, waarbij ten minste twee derde in een andere taal wordt verzorgd.

2.1 Uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands

Met de Wet taal en toegankelijkheid is in artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW geregeld dat de reeds bestaande wettelijke plicht voor onderwijsinstellingen om zich in het kader van hun onderwijswerkzaamheden te richten op het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van studenten, enkel nog geldt voor bekostigde onderwijsinstellingen. Tevens is geregeld dat deze plicht van onderwijsinstellingen geldt ten aanzien van alle studenten, zowel Nederlandstalige studenten als anderstalige studenten. In artikel 1.3, zesde lid, van de WHW is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de wijze waarop de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van *Nederlandstalige* studenten bevorderen. Daarbij kunnen per opleidingssoort, groep van studenten en opleidingsfase de regels verschillen. In de WHW is geregeld dat de regels die bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld, onder meer betrekking kunnen hebben op:

- a. een niveau van uitdrukkingsvaardigheid dat onderdeel is van de kennis, het inzicht en de vaardigheden die de student bij afronding van de opleiding moet hebben verworven;
- b. het bieden van ondersteuning aan de student in de vorm van het organiseren van specifieke begeleiding gericht op de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands; of
- c. het door de examencommissie kunnen verlenen van vrijstellingen van regels zoals vastgesteld in de algemene maatregel van bestuur.

Met onderhavig besluit zijn de regels gesteld over de wijze waarop de bekostigde hogeronderwijsinstellingen de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten bevorderen.

Daarnaast is met de Wet taal en toegankelijkheid een nieuw kwaliteitsaspect aan de WHW toegevoegd aan de hand waarvan de kwaliteit van zowel nieuwe als bestaande opleidingen wordt beoordeeld ten behoeve van accreditatie (artikel 5.7, eerste lid, onderdeel g en artikel 5.12 onderdeel h, WHW). Dit kwaliteitsaspect betreft de wijze waarop en de mate waarin de instelling zich “in het kader van haar werkzaamheden op het gebied van onderwijs richt op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van studenten”. De kwaliteitsaspecten – waaronder dus ook de inspanningsplicht genoemd in artikel 1.3, vijfde lid WHW - worden nader uitgewerkt in het accreditatiekader van de Nederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie (hierna: NVAO) (artikel 5.3, eerste lid, onderdeel c, WHW). Daarbij worden de regels die met onderhavig wijzigingsbesluit in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 worden opgenomen, in acht genomen.

De voorschriften die met onderhavig besluit in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 worden opgenomen en het accreditatiekader met betrekking tot het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid van studenten, zijn niet van toepassing op de beoordeling van opleidingen die worden aangeboden door rechtspersonen voor hoger onderwijs (de niet-bekostigde instellingen), noch op de beoordeling van niet-bekostigde masteropleidingen (artikel 1.12b WHW) en opleidingen die in het buitenland worden verzorgd (artikel 1.19, derde lid, WHW).

2.2 Taal waarin het onderwijs wordt verzorgd

Met de Wet taal en toegankelijkheid zijn de criteria geactualiseerd op basis waarvan een instelling kan besluiten tot het verzorgen van anderstalig onderwijs. In artikel 7.2 van de WHW blijft het uitgangspunt geregeld dat onderwijs in het Nederlands moet worden verzorgd. In afwijking van dit uitgangspunt blijft anderstalig onderwijs mogelijk indien en voor zover het een opleiding of een deel van een opleiding met betrekking tot die andere taal betreft, of indien het onderwijs betreft dat in het kader van een gastcollege door een anderstalige docent gegeven wordt. Nieuw is het zogenoemde ‘meerwaardecriterium’, dat is neergelegd in artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c, van de WHW. In artikel 7.2 is tevens de verplichting opgenomen tot het opnemen van taalbeleid in het instellingsplan. Hierin beschrijft het instellingsbestuur de procedure waarmee en de inhoudelijke gronden waarop wordt overgegaan tot het voeren van een andere taal aan een opleiding of een deel van een opleiding. Ook wordt in dit instellingsplan opgenomen hoe de instelling de kwaliteit van het onderwijs en de toegankelijkheid¹ van de opleiding voor Nederlandstalige studenten waarborgt. Tot slot wordt in het instellingsplan door bekostigde onderwijsinstellingen beschreven de mate waarin en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de verplichtingen bedoeld in artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW. In de wet is geregeld dat de taal waarin het onderwijs wordt gegeven en de examens worden afgenomen moet worden opgenomen in de Onderwijs- en Examenregeling (hierna: OER) en dat de opleidingscommissie instemmingsrecht heeft op dit onderdeel.²

Met het ‘meerwaardecriterium’ is het mogelijk om op gronden die verband houden met de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs, onderwijs in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden. Vanuit het uitgangspunt dat het onderwijs in het Nederlands wordt verzorgd, dient de andere taal meer in het belang van de student te zijn dan het voeren van de Nederlandse taal als het gaat om de mogelijkheid van de student om zich te ontwikkelen overeenkomstig de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en de vaardigheden die in de OER zijn opgenomen (de eindkwalificaties). De situatie kan verschillen per instelling en per individuele opleiding. Per individuele

¹ Deze verplichting geldt enkel voor bekostigde instellingen.

² Artikelen 7.13, tweede lid, onderdeel z en artikel 9.18, eerste lid, onderdeel a WHW.

opleiding die geheel of gedeeltelijk wenst over te gaan op een andere taal dient dan ook te worden gezien en te worden onderbouwd of aan het meerwaardecriterium wordt voldaan. Dit moet de opleiding doen op basis van het hiervoor genoemde instellingsplan. In artikel 7.2, vijfde lid, van de WHW is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur nader wordt bepaald in welke gevallen sprake is van de specifieke aard, inrichting of kwaliteit van het onderwijs, bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c (het meerwaardecriterium). Dit wordt met onderhavig wijzigingsbesluit geregeld.

2.3 Toets anderstalig onderwijs

Indien de gehele opleiding, dan wel een deel van een opleiding dat overeenkomt met ten minste twee derde deel van het totaal aantal studiepunten van de opleiding, in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd³, of indien de andere taal wordt gevoerd aan een anderstalig traject⁴ binnen een Nederlandstalige opleiding, dient instemming te worden gevraagd aan de Nederlands-Vlaams Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO). Een opleiding mag niet eerder overgaan op een andere taal dan het Nederlands, dan nadat de NVAO daarmee heeft ingestemd. Dit wordt ook wel de 'toets anderstalig onderwijs' genoemd.⁵ De NVAO verleent instemming indien aan het 'meerwaardecriterium' wordt voldaan. Artikel 5.6a, vierde lid, van de WHW regelt dat de in artikel 7.2, vijfde lid, van de WHW neergelegde verplichting om bij algemene maatregel van bestuur het meerwaardecriterium uit te werken, van toepassing is. Het onderhavig wijzigingsbesluit betreft derhalve ook de uitwerking van artikel 5.6a, vierde lid.

In artikel 5.6a, negende lid, van de WHW is bepaald dat, in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen, opleidingen of groepen van opleidingen aangewezen kunnen worden waarvoor geen instemming is vereist. In onderhavig wijzigingsbesluit wordt hieraan uitvoering gegeven.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands

Doelstelling

Met de Wet taal en toegankelijkheid heeft de wetgever ervoor gekozen om de opdracht aan hogeronderwijsinstellingen tot het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands, nader te concretiseren en van normen te voorzien, zodanig dat sterker geborgd kan worden dat instellingen deze opdracht realiseren. De wettelijke bepalingen over de uitdrukkingsvaardigheid zijn gewijzigd naar aanleiding van zorgen over de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands vanwege een toename van anderstalige opleidingen, voornamelijk in het wetenschappelijk onderwijs. De toegenomen internationale oriëntatie van een deel van de hoger opgeleiden leidt ertoe dat zij minder aandacht hebben voor de Nederlandse taal en context.⁶

³ Artikel 5.1, tweede lid, onderdeel a, WHW.

⁴ Hiervan is sprake indien het gehele traject dan wel een deel van het traject dat overeenkomt met ten minste twee derde van het totaal aantal studiepunten van de opleiding wordt verzorgd in een andere taal (artikel 5.1, tweede lid, onderdeel b, in samenhang met artikel 1.1, onderdeel ee, van de WHW)

⁵ Dit behoudens de gevallen als bedoeld in artikel 18.93, eerste lid WHW. De opleiding die ten tijde van de inwerkingtreding van de onderdelen uit de Wet taal en toegankelijkheid die zin op de onderwijstaal reeds in een andere taal worden verzorgd moeten deze taalkeuze laten toetsen gelijktijdig met de beoordeling tot behoud van de bestaande accreditatie.

⁶ Kabinetsreactie op het interdepartementaal beleidsonderzoek Internationalisering van het (hoger) onderwijs, 6 september 2019, Kamerstukken II 2018/19, 31288, 782.

De bestaande inspanningsplicht tot bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid (artikel 1.3, vijfde lid, WHW) is in algemene zin niet gewijzigd en wordt, wat de achterliggende doelstellingen betreft, hier kortheidshalve niet nader toegelicht.

Begripsverheldering

De voorschriften in onderhavig besluit hebben betrekking op de plicht die instellingen hebben ten aanzien van de Nederlandstalige studenten. Onder Nederlandstalige studenten verstaat de regering: studenten met een Nederlandse vooropleiding in het voortgezet onderwijs en studenten die zich, bijvoorbeeld bij inschrijving bij de opleiding, kenbaar maken als Nederlandstalig. Bij deze laatste groep kan ook gedacht worden aan studenten uit Vlaanderen, Caribisch Nederland en Suriname die de Nederlandse taal beheersen.

Onder algemene taalvaardigheid verstaat de regering: het vaardig zijn in de receptie en de productie van zowel mondelinge als schriftelijke taaluitingen. Met deze opvatting van algemene taalvaardigheid wordt aangesloten bij het wettelijk vastgelegde *Referentiekader doorlopende leerlijnen taal en rekenen* dat geldt van het basisonderwijs tot het hoger onderwijs. Het gaat hier om de algemene basis die vereist is voor uitdrukkingsvaardigheid.

Onder uitdrukkingsvaardigheid verstaat de regering in de context van het hoger onderwijs: het vaardig zijn om de tijdens de opleiding opgedane kennis en inzichten (al dan niet vakspecifiek) zowel mondeling als schriftelijk tot uitdrukking te brengen. Algemene taalvaardigheid in het Nederlands vormt de basis voor uitdrukkingsvaardigheid in die taal.

Overwegingen

Met de Wet taal en toegankelijkheid is ervoor gekozen om voorschriften vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur ter concretisering van de inspanningsplicht, bedoeld in artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW. De regering kiest ervoor om in onderhavig besluit *niet* een specifiek niveau van uitdrukkingsvaardigheid voor te schrijven dat onderdeel is van de kennis, het inzicht en de vaardigheden die elke student bij afronding van de opleiding moet hebben verworven. De voorschriften in onderhavig besluit hebben immers enkel betrekking op Nederlandstalige studenten en niet op anderstalige studenten. Het is onwenselijk dat een onderwijsinstelling voor de ene groep studenten een ander eindniveau beoogt dan voor de andere groep studenten, terwijl zij bij dezelfde opleiding zijn ingeschreven. Het beoogde eindniveau van een opleiding is voor elke ingeschreven student gelijk.⁷ Daarenboven blijkt uit consultatie van taalexperts dat er op dit moment geen vastgesteld referentieniveau is boven referentieniveau 4F dat als specifiek niveau van uitdrukkingsvaardigheid voorgeschreven zou kunnen worden. Veel studenten beschikken al over dit niveau wanneer zij aan de opleiding beginnen. De regering kiest ervoor om qua niveau van de geboden voorzieningen wel aan te sluiten bij het niveau dat een student dient te bezitten bij voltooiing van de opleiding. Zoals hiervoor omschreven, wordt hiermee geen apart eindniveau in het leven geroepen. Wel wordt de Taalunie gevraagd een referentieniveau uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te ontwikkelen dat het niveau beschrijft dat van hoger opgeleiden mag worden verwacht (5F).

⁷ Dit volgt uit artikel 7.3, eerste en tweede lid van de WHW. Het onderwijs wordt door de instelling aangeboden in de vorm van opleidingen. Een opleiding is een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken.

Voorts acht de regering het van belang dat van geaccrediteerde opleidingen in het hoger onderwijs periodiek wordt vastgesteld, tijdens de opleidingsvisitaties, dat de beoogde leerresultaten in overeenstemming zijn met het niveau als beschreven in het Nederlands kwalificatieraamwerk (NLQF). Daar zijn communicatievaardigheden onderdeel van. Zo is voor een bacheloropleiding bijvoorbeeld vastgelegd dat een afgestudeerde doelgericht kan communiceren op basis van in de context en beroepspraktijk geldende conventies met gelijken, collega's, specialisten, niet-specialisten, leidinggevenden en of relevante derden in de wetenschappelijke en of beroepsmatige gemeenschap, en dat hij of zij de communicatie aan het doel en de doelgroep aan weet te passen. De uitdrukkingsvaardigheid en de naleving daarvan zijn op deze wijze geborgd in het stelsel voor hoger onderwijs.

Daarom heeft de regering ervoor gekozen om voorschriften op te stellen die zich beperken tot het bieden van ondersteuning aan de student in de vorm van het organiseren van specifieke begeleiding gericht op de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands.

De voorschriften in het nieuwe artikel 3.12 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 worden nader uitgewerkt in het accreditatiekader. De wetgever heeft immers beoogd om de wijze waarop en de mate waarin de instelling zich het kader van haar werkzaamheden op het gebied van onderwijs richt op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van studenten, als een kwaliteitsaspect vast te leggen in de voorschriften voor opleidingsaccreditatie.⁸ De NVAO wordt gevraagd aldus het accreditatiekader te wijzigen.

De regering kiest er niet voor om gebruik te maken van de in artikel 1.3, zesde lid, geboden mogelijkheid om per opleidingssoort, groep van opleidingen of opleidingsfase met dit besluit verschillende regels vast te stellen. Aangezien de beoordeling geschiedt in de context van een opleidingsvisitatie (in het kader van de accreditatie) ligt het echter wel voor de hand dat de commissie oordeelt naar de normen die gelden voor het betreffende vakgebied of werkveld en bovendien oog heeft voor de specifieke studenteninstroom en het ingangs- en uitstroomniveau dat van de studenten wordt verwacht.

Voorschriften

De voorschriften in dit wijzigingsbesluit zijn gericht op het onderwijs voor Nederlandstalige studenten, in het bijzonder de Nederlandstalige studenten die bij een anderstalige opleiding zijn ingeschreven. Beoogd is dat er in voorkomende gevallen meer nadruk en aandacht voor de ontwikkeling van hun uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands zal zijn. Vanwege de genoemde inspanningsplicht die een onderwijsinstelling heeft, mogen deze studenten erop rekenen dat de instelling hen voldoende ondersteuning aanbiedt, bijvoorbeeld in de vorm van Nederlandstalige schrijf- of presentatiecursussen, taaltoetsen, talencentra, of individuele begeleiding.

De inspanningsplicht betekent allereerst dat de instelling voorzieningen moet aanbieden die erop gericht zijn de algemene taalvaardigheid in het Nederlands van haar Nederlandstalige studenten in elk geval op peil te houden. Hiermee wordt beoogd dat de Nederlandstalige studenten bij afronding van de opleiding over een algemene taalvaardigheid in het Nederlands beschikken die zich ten minste op hetzelfde niveau bevindt als het referentieniveau dat geldt voor de vooropleiding waarmee ze in het hoger onderwijs zijn ingestroomd. Voor opleidingen in het hoger beroepsonderwijs geldt als

⁸ Amendement Van der Molen en Futselaar over een accreditatiekader en eisen aan de taalontwikkeling, Kamerstukken II 2019/20, 35282, nr. 55.

uitgangspunt referentieniveau 3F. Voor opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs geldt als uitgangspunt referentieniveau 4F.

Het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid betekent echter meer dan het op peil houden van de algemene taalvaardigheid; algemene taalvaardigheid is de basis voor uitdrukkingsvaardigheid. De inspanningsplicht betekent dan ook tevens dat de instelling ondersteuning biedt aan de Nederlandstalige studenten in de vorm van het organiseren van begeleiding gericht op de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands. Met de begeleiding worden Nederlandstalige studenten in de gelegenheid gesteld om de vaardigheid te ontwikkelen om de tijdens de opleiding opgedane kennis en inzichten in hun Nederlandstalige communicatie tot uitdrukking te brengen.

De voorschriften uit het nieuwe artikel 3.12 van het Uitvoeringsbesluit WHW zijn van toepassing op zowel Nederlandstalige als anderstalige opleidingen. Niettemin is het uitgangspunt dat wanneer een instelling een opleiding in het Nederlands verzorgt, zij ten aanzien van de studenten van die opleiding automatisch aan de voorschriften voldoet. Het uitgangspunt dat een opleiding in het Nederlands wordt verzorgd (art. 7.2 WHW) is immers een uitwerking van de plicht tot het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands.⁹ Voor de vraag welke opleidingen worden aangemerkt als Nederlandstalig, wordt aangesloten bij de definitiebepaling die in het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid wordt gehanteerd: een Nederlandstalige opleiding is een opleiding die wordt verzorgd in het Nederlands voor de gehele opleiding dan wel een deel van de opleiding dat overeenkomt met ten minste twee derde deel van het totaal aantal studiepunten van de opleiding. Voor elke anderstalige opleiding of groep van anderstalige opleidingen dient de instelling vast te leggen, bijvoorbeeld in de onderwijs- en examenregeling, welke voorzieningen (bedoeld in artikel 3.12 van het onderhavige besluit) zij treft voor de Nederlandstalige studenten die bij de betreffende opleiding zijn ingeschreven.

De voorzieningen kunnen extra-curriculair en facultatief worden aangeboden. Ze zijn dus niet noodzakelijk onderdeel van het curriculum van een opleiding. Een verplichting om Nederlandstalig onderwijs aan te bieden bij elke opleiding zou immers een onwenselijke beperking stellen aan opleidingen die om goede redenen (en aldus met instemming van de NVAO) anderstalig zijn.

3.2 Taal waarin het onderwijs wordt verzorgd

Hierna zal ingegaan worden op de uitwerking van het meerwaardecriterium alsmede de gevallen op grond waarvan Onze Minister opleidingen vrij kan stellen van de toets anderstalig onderwijs.

3.2.1 Meerwaardecriterium

Met dit wijzigingsbesluit worden de gevallen beschreven waarin sprake is van 'specifieke aard, inrichting of kwaliteit' van het onderwijs gelet waarop het voeren van een andere taal dan het Nederlands, meer dan het voeren van het Nederlands, in het belang is van de student met het oog op de kennis, het inzicht of de vaardigheden die hij bij afronding van de opleiding moet hebben verworven. Hiertoe zijn vijf elementen vastgesteld die allen betrekking hebben op hetzij de aard, hetzij de inrichting, hetzij de kwaliteit van het onderwijs, of een combinatie van aard, inrichting, en kwaliteit.¹⁰ Bij een combinatie van

⁹ In de toelichting op de zesde nota van wijziging van de oorspronkelijke WHW wordt een expliciet verband gelegd tussen de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands (art. 1.3) enerzijds en het Nederlands als voertaal (art. 7.2) anderzijds (Kamerstukken II 1991/92, 21 073, nr. 26, p. 2).

¹⁰ Indien in een opsomming van gevallen 'of' wordt gebruikt, is daaronder mede begrepen de situatie dat meer dan een van de genoemde gevallen zich tegelijk voordoen. Zie ook artikel 3.60

ten minste twee van deze vijf elementen is sprake van een geval als bedoeld in artikel 7.2, vijfde lid, van de WHW (nieuw artikel 3.14 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008). Het is aan het instellingsbestuur om tot een afgewogen en onderbouwde keuze te komen voor een andere onderwijstaal dan het Nederlands.

Voor alle elementen geldt dat deze de meerwaarde van een andere taal dan het Nederlands, mits goed gemotiveerd, voor een student kunnen aantonen. Er is gekozen om voor minimaal twee elementen voor te schrijven om te zorgen dat sprake is van een integrale onderbouwing van de meerwaarde. Bij de elementen is telkens van belang dat de andere taal in het belang van de student moet zijn gelet op de kennis, het inzicht en de vaardigheden die de student bij afronding van de opleiding moet hebben verworven (de eindkwalificaties). Bij het bepalen van de relevante elementen alsmede het verplichte aantal van minimaal twee elementen, is getracht een balans te creëren, waarbij de waardevolle aspecten van internationalisering behouden blijven, met oog voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Met dit meerwaardecriterium wordt er voor gezorgd dat een instelling stilstaat bij de keuze voor een andere taal, de keuze voor een andere taal weloverwogen en gemotiveerd maakt, en enkel overgaat op anderstalig onderwijs wanneer dit in het belang is van de student. Ten overvloede merkt de regering op dat ook indien een deel van de opleiding (lees: minder dan twee derde) in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd voldaan dient te worden aan het meerwaardecriterium. Wanneer sprake is van een anderstalige opleiding of een anderstalig traject,¹¹ dan is een beoordeling door de NVAO vooraf vereist (de toets anderstalig onderwijs).

Hieronder volgt een toelichting per element. Indien een instelling voldoende kan onderbouwen dat *minimaal twee elementen* van toepassing zijn, is voldaan aan het meerwaardecriterium, bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c van de WHW.

a) het onderwijs is in het bijzonder internationaal georiënteerd;

Het onderwijs is in het bijzonder internationaal georiënteerd indien het onderwijs overduidelijk een internationaal karakter heeft. Een inhoudelijke internationale oriëntatie is in dit geval integraal onderdeel van het onderwijs. Bij de beoordeling hiervan kunnen onder andere de volgende aspecten worden betrokken: vormgeving van de colleges, de onderwijs- en onderzoeksopdrachten, de literatuur, casussen, werkveldbezoeken en studiereizen.

b) de arbeidsmarkt waartoe de opleiding de studenten opleidt is internationaal georiënteerd;

De opleiding leidt op tot een internationale arbeidsmarkt indien zij zodanig is ingericht, dat – gelet op de eindkwalificaties van de opleiding¹² – logischerwijs verwacht mag worden dat studenten na het afronden van de opleiding grotendeels zullen uitstromen naar een internationale arbeidsmarkt. De internationale arbeidsmarkt wordt gevormd door bedrijven of instanties die internationaal georiënteerd zijn, en waar het bezigen van een andere taal dan het Nederlands gebruikelijk is. Pas dan is er voldoende reden om in het onderwijs daarbij aan te sluiten.

van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

¹¹ Artikel 5.1, tweede lid, WHW.

¹² In het kader van anderstalig onderwijs wordt onder opleiding mede verstaan een anderstalig traject, zie artikel 5.1, tweede lid, onderdeel b WHW.

- c) het onderwijs is zodanig ingericht dat een interculturele uitwisseling tussen studenten noodzakelijk is om de met het onderwijs beoogde kennis, inzicht en vaardigheden te kunnen verwerven;**

In de eindkwalificaties van het onderwijs is verdisconteerd dat interculturele uitwisseling en het opdoen van interculturele kennis, inzichten en vaardigheden een wezenlijk onderdeel is van de opleiding. De herkomst van studenten is hierbij niet de aanleiding om het onderwijs in een andere taal te mogen verzorgen,¹³ maar de uitwisseling van interculturele aspecten die nodig is om de eindkwalificaties van het onderwijs te realiseren. Het gaat hier om de inrichting van het onderwijs die bijvoorbeeld bewerkstelligd zou kunnen worden door het concept van de multiculturele *international classroom*. De interculturele uitwisseling zou gebaat kunnen zijn bij het bezigen van een taal die door de deelnemers aan deze uitwisseling in voldoende mate wordt beheerst zodat een kwalitatief goede uitwisseling kan plaatsvinden, hetgeen van meerwaarde is voor de student.

- d) het onderwijs verzorgd wordt in nauwe samenwerking met bedrijven, instanties of onderwijsinstellingen die internationaal georiënteerd en overwegend anderstalig zijn.**

Indien nauwe samenwerking met bedrijven, instanties of onderwijsinstellingen die internationaal georiënteerd en overwegend anderstalig zijn, bijdraagt aan het behalen van de eindkwalificaties, kan het van meerwaarde zijn het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen. Bij samenwerking kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onderwijs- en/of onderzoeksprojecten, waarbij de betreffende samenwerkingspartner betrokken is middels de inbreng van expertise en opdrachten, of als onderzoekspartner. Hierbij kan eveneens worden gedacht aan onderwijs dat gezamenlijk met een anderstalige buitenlandse onderwijsinstelling wordt verzorgd.

- e) de docenten die de benodigde expertise bezitten om het onderwijs te kunnen verzorgen zijn voornamelijk anderstalig.**

Het kan voorkomen dat er opleidingen zijn waar onvoldoende Nederlandstalige docenten beschikbaar zijn om onderwijs van voldoende niveau te kunnen verzorgen en dat de onderwijskwaliteit van de opleiding gebaat is bij het aantrekken van anderstalige docenten. In dergelijke gevallen kan het van meerwaarde zijn voor de studenten om het onderwijs te verzorgen in een andere taal dan het Nederlands. Indien voor een onderdeel van de opleiding anderstalige docenten nodig zijn, wil dit nog niet zeggen dat de gehele opleiding in een andere taal verzorgd mag worden op basis van dit element, dit dient per onderwijsonderdeel/eenheid te worden gezien en onderbouwd.

Bij ministeriële regeling zullen – ten behoeve van de situatie waarin instemming bij de NVAO dient te worden gevraagd – nadere regels worden gesteld over de aanvraagprocedure en de in te dienen aanvraagbescheiden waarmee onderbouw dient te worden dat aan het meerwaardecriterium is voldaan.¹⁴

3.2.2 Uitzondering toets anderstalig onderwijs

¹³ Dit aspect is met de wet taal en toegankelijkheid uitdrukkelijk verwijderd uit artikel 7.2, tweede lid onder c, omdat de herkomst van studenten geen zelfstandige reden mag zijn om over te schakelen op een andere onderwijstaal dan het Nederlands.

¹⁴ Gelet op artikel 5.6a, zevende lid, van de WHW.

Wanneer een onderwijsinstelling op grond van het meerwaardecriterium een opleiding voor ten minste twee derde in een andere taal dan het Nederlands wil verzorgen of als sprake is van een anderstalig traject, dan dient de onderwijsinstelling vooraf instemming te vragen aan de NVAO, de 'toets anderstalig onderwijs'.¹⁵ Er kunnen echter specifieke situaties zijn waarbij de meerwaarde van de anderstaligheid van een opleiding ten opzichte van de Nederlandse taal zodanig evident is, dat een toets anderstalig onderwijs geen doel meer dient en tevens voor onnodige regeldruk zorgt. Ook kan het voorkomen dat specifieke situaties ertoe nopen dat opleidingen of groepen van opleidingen uitgezonderd worden van de toets anderstalig onderwijs. Om die redenen heeft Onze Minister de bevoegdheid om in bepaalde gevallen opleidingen of groepen van opleidingen aan te wijzen die uitgezonderd worden van de toets anderstalig onderwijs. Met onderhavig wijzigingsbesluit wordt geregeld in welke gevallen opleidingen of groepen van opleidingen door Onze Minister bij aanwijzingsbesluit kunnen worden aangewezen waarvoor geen instemming van de NVAO is vereist.¹⁶

Het gaat om de volgende gevallen:

- Specifieke regionale of economische omstandigheden of een tekort aan personeel op de arbeidsmarkt in bepaalde sectoren

In bepaalde gevallen kan het wenselijk zijn dat opleidingen of groepen opleidingen in verband met specifieke regionale of economische omstandigheden uitgezonderd worden van de toets anderstalig onderwijs. Daarbij kan gedacht worden aan de situatie waarin de regels van artikel 7.2 en de daarbij behorende toets anderstalig onderwijs voor anderstalige opleidingen en trajecten, ongewenste effecten hebben voor bepaalde regio's waar gezien de demografische ontwikkeling of specifieke samenstelling van de regionale arbeidsmarkt een relatief grote instroom van internationale studenten is gewenst. Ook kunnen opleidingen of groepen van opleidingen worden aangewezen, indien sprake is van een tekort aan personeel binnen een bepaalde sector op de arbeidsmarkt. In deze bijzondere situaties kunnen de regionale en/of economische belangen van zodanige aard zijn dat deze zwaarder wegen dan de belangen die met de toets anderstalig onderwijs worden beschermd. Derhalve is in onderhavig wijzigingsbesluit geregeld dat Onze Minister in deze gevallen een opleiding of een groep van opleidingen kan aanwijzen waarvoor de instemming van de NVAO niet is vereist. Deze situatie is in artikel 7.2, zesde lid, van de WHW reeds opgenomen als reden voor het aanwijzen van opleidingen en groepen van opleidingen opdat deze niet aan de regels gesteld in dat betreffende artikel te hoeven voldoen.

- Gezamenlijk onderwijs

Op grond van artikel 7.3c is het mogelijk om gezamenlijk onderwijs te verzorgen. Een hogeronderwijsinstelling kan gezamenlijk met een of meer Nederlandse of buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs een opleiding of afstudeerrichting verzorgen. Op grond van het derde lid van artikel 7.3c van de WHW kan aan een gezamenlijke opleiding of een gezamenlijke afstudeerrichting die mede door een buitenlandse instelling voor hoger onderwijs wordt verzorgd, een gezamenlijke graad (*joint degree*) worden verbonden, of twee of meer afzonderlijke graden, afhankelijk van het aantal daarbij betrokken instellingen (*double degree/multiple degree*). Het instellingsbestuur moet dan met betrekking tot dit onderwijs een overeenkomst afsluiten met de betreffende buitenlandse hogeronderwijsinstelling(en). Het is evident dat in geval van onderwijs dat met een buitenlandse (anderstalige) hogeronderwijsinstelling wordt verzorgd waaraan een *joint degree* of een *double/multiple degree* is verbonden, een andere taal wordt gebezigd.

¹⁵ Artikel 5.6a WHW.

¹⁶ Op grond van artikel 5.6a, negende lid, van de WHW.

Allereerst omdat van de buitenlandse instelling niet kan worden verwacht dat het onderwijs in de Nederlandse taal wordt verzorgd. Bovendien geldt dat ook niet-Nederlandstalige studenten aan het onderwijs deelnemen. Dit geldt in het bijzonder ook voor opleidingen die worden beoordeeld volgens de European Approach for Quality Assurance.

- Onderzoeksmasters

Onderzoeksmasteropleidingen hebben een onderzoeksgericht karakter. Dat wil zeggen dat de masteropleiding zodanig is ingericht dat studenten worden voorbereid op het doen van wetenschappelijk onderzoek in een promotietraject of een andere onderzoeksgelateerde functie. De opleidingen hebben een wettelijke studieduur van 120 studiepunten op grond van artikel 7.4a, vijfde lid, van de WHW. De regering acht het – in lijn met de uitvoeringstoets van de NVAO – van belang dat Onze Minister specifieke onderzoeksmasters kan uitzonderen van de toets anderstalig onderwijs. Wanneer het evident is dat het voeren van een andere taal, veelal het Engels, van meerwaarde is gelet op de specifieke onderzoeksfunctie die een student na afronding van de opleiding naar verwachting zal gaan vervullen, is het meest doelmatig om deze opleiding uit te zonderen van de toets anderstalig onderwijs. Dit met het oog op het doel van de wetgever en het voorkomen van onnodige regeldruk. Onze Minister kan bepalen dat voor die onderzoeksmaster of een groep van onderzoeksmasters geen instemming van de NVAO is vereist om een andere taal dan het Nederlands te mogen voeren.

- University Colleges

University Colleges is een onderwijsconcept waarbij in Nederland universiteiten de bacheloropleiding Liberal Arts and Sciences aanbieden. Binnen deze University Colleges wordt kleinschalig en intensief onderwijs, bedoeld in artikel 6.7, derde lid, onderdeel a, WHW aangeboden. In de praktijk wordt gezien dat de samenwerking met de praktijk en de inhoudelijke oriëntatie van de opleidingen Liberal Arts and Sciences zodanig internationaal is dat hiermee vastgesteld kan worden dat sprake is van een inhoudelijke meerwaarde voor de studenten dat dit onderwijs in een andere taal dan het Nederlands mag worden verzorgd. Om die reden kan de Minister van OCW bepalen dat deze opleidingen vrijgesteld worden van de ‘toets anderstalig onderwijs’.

- Opleidingen waarvan de internationale focus op voorhand vast staat

De regering acht het voorstelbaar dat er opleidingen zijn die een zodanig evident internationale focus hebben dat het ondoelmatig is om deze opleidingen te onderwerpen aan de ‘toets anderstalige opleiding’. De regering is zich ervan bewust dat met de ‘toets anderstalig onderwijs’ de nodige inspanningen van de instellingen wordt geleverd. Met het opnemen van deze uitzonderingsgrond kan de Minister van OCW (groepen van) opleiding(en) aanwijzen die worden vrijgesteld van de ‘toets anderstalig onderwijs’. Dit ligt in de rede als evident is dat de focus van de opleiding, dat zowel het onderwijs zelf, de arbeidsmarkt waartoe de opleiding opleidt, de inrichting van het onderwijs als de bedrijven, organisaties en instellingen waar het onderwijs mee samenwerkt kan betreffen, internationaal georiënteerd is. Het betreft derhalve gevallen waarin op voorhand vast staat dat aan het meerwaardecriterium wordt voldaan.

4. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

4.1 Uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands

De voorschriften in dit wijzigingsbesluit zijn gericht op het onderwijs voor Nederlandstalige studenten, in het bijzonder de Nederlandstalige studenten die bij een anderstalige opleiding zijn ingeschreven. Verwacht wordt dat er in voorkomende gevallen meer nadruk en aandacht voor de ontwikkeling van hun

uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands zal zijn. Vanwege de genoemde inspanningsplicht die een onderwijsinstelling heeft, mogen deze studenten erop rekenen dat de instelling hen voldoende ondersteuning aanbiedt, bijvoorbeeld in de vorm van Nederlandstalige schrijf- of presentatiecursussen, taaltoetsen, talencentra, of individuele begeleiding.

De bekostigde instellingen dienen zich ervan te vergewissen dat zij voldoen aan de plicht tot bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid van de Nederlandse studenten. Zij leggen hierover verantwoording af tijdens de accreditatieprocedure en treffen zo nodig, als voorwaarde voor behoud van accreditatie van de opleiding, aanvullende maatregelen om aan hun wettelijke plicht te voldoen. In het uiterste geval kan het verzaken van de plicht leiden tot intrekking van de opleidingsaccreditering.

4.2 Taal waarin het onderwijs wordt verzorgd

De voorschriften in dit wijzigingsbesluit zijn gericht op de onderwijstaal die wordt gevoerd aan opleidingen of delen daarvan van hoger onderwijsinstellingen in Nederland. Met dit wijzigingsbesluit zijn elementen vastgesteld die in samenhang kunnen leiden tot de conclusie dat voldaan is aan het 'meerwaardecriterium'. Beoogd effect van deze formulering is dat instellingen handvatten worden geboden om te kunnen voldoen aan het 'meerwaardecriterium'. Tevens wordt voor handvatten voor de NVAO gezorgd in het kader van de toets anderstalig onderwijs. Tot slot wordt door een samenstel van elementen beoogd dat een taalkeuze op basis van een integrale afweging tot stand komt.

4.3 Doenvermogen

De doelgroep van onderhavig wijzigingsbesluit zijn de bekostigde hogeronderwijsinstellingen als het gaat om het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands, en de bekostigde hogeronderwijsinstellingen en de rechtspersonen voor hoger onderwijs als het gaat om de invulling van het meerwaardecriterium en de toets anderstalig onderwijs. Voor studenten en aspirant-studenten hebben de keuzes die door onderwijsinstellingen worden gemaakt evenwel met name indirect gevolgen. Ten aanzien van het doenvermogen van de studenten geldt dat het van belang is dat zij tijdig en duidelijk worden geïnformeerd over de opleidingen waarin zij geïnteresseerd zijn, zodat zij een passende keuze kunnen maken over welke opleiding zij zouden willen volgen.¹⁷

4.4 Regeldruk

In het kader van dit wijzigingsbesluit is de regeldruk berekend, enerzijds voor bekostigde instellingen voor hoger onderwijs met betrekking tot uitdrukkingsvaardigheid Nederlands, en anderzijds voor alle instellingen voor hoger onderwijs met betrekking tot de toets anderstalig onderwijs.

4.4.1 Uitdrukkingsvaardigheid Nederlands

Voor de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs gold al de plicht tot bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid van de Nederlandstalige studenten. Nieuw is dat zij hierover expliciet verantwoording afleggen tijdens de accreditatieprocedure. Omdat de beoordeling daarvan wordt geregeld bij de accreditatie, welke een cyclus van zes jaar kent, zijn de administratieve lasten structureel van aard. Een visitatiepanel vormt zich een oordeel over de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid op basis van een zelfreflectie opgesteld door de opleiding, en een locatiebezoek bij de opleiding. Jaarlijks worden door de NVAO naar schatting gemiddeld 352 accreditatiebesluiten genomen over

¹⁷ Hiervoor zij tevens verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wet taal en toegankelijkheid; Kamerstukken II 2018/19, 35 282, nr. 3, pp. 40-41.

opleidingen van bekostigde instellingen. Met circa 5 uur per opleiding per jaar, en een standaardtarief van €50 per uur resulteert dit in een lastenverzwaring voor de instellingen van circa €100.000 jaarlijks.

Tegenover voornoemde verhoging van de regeldruk staat een verlaging van de regeldruk, die het gevolg is van het feit dat met de Wet taal en toegankelijkheid de verplichting de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te bevorderen, is beperkt tot bekostigde instellingen.

4.4.2 De taal waarin het onderwijs wordt verzorgd

De taal waarin het onderwijs aan een opleiding wordt verzorgd wordt op dit moment nog niet centraal geregistreerd.¹⁸ Dat geldt voor zowel volledig als deels in een andere taal verzorgde opleidingen. Wel inventariseert de VSNU sinds studiejaar 2016/2017 de taal van opleidingen. Op grond van de door de VSNU gehanteerde definities is het aandeel opleidingen per onderwijstaal in 2019 als volgt:

- 29% van de wo-bacheloropleidingen wordt in het Engels verzorgd;
- 15% van de wo-bacheloropleidingen wordt zowel in het Engels als het Nederlands verzorgd;
- 56% van de wo-bacheloropleidingen wordt in het Nederlands verzorgd;
- 76% van de wo-masteropleidingen wordt in het Engels verzorgd;
- 10% van de wo-masteropleidingen wordt zowel in het Engels als het Nederlands verzorgd, en
- 14% van de wo-masteropleidingen wordt in het Nederlands verzorgd.

De Vereniging Hogescholen en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (hierna: NRTO) houden deze gegevens niet structureel bij. Op grond van cijfers van de Vereniging Hogescholen uit 2018¹⁹ is wel bekend dat bij 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.

De anderstalige opleidingen, mits ze niet zijn uitgezonderd, zullen de toets anderstalig onderwijs doorlopen. Daarnaast zullen nieuwe opleidingen die anderstalig onderwijs willen verzorgen of opleidingen die van Nederlandstalig onderwijs over willen gaan op anderstalig onderwijs, de toets anderstalig onderwijs moeten doorlopen. De toets is onderdeel van de accreditatie en instellingen worden verzocht een onderbouwing aan te leveren voor het 'meerwaardecriterium'. Daarnaast zal er tijdens de accreditatie aandacht zijn voor dit onderwerp. Het betreft hier eenmalige kosten. Indien voldaan is aan het 'meerwaardecriterium' zal dit niet nogmaals getoetst worden, tenzij hier aanleiding voor is. De te verrichten handelingen in het kader van de toets anderstalig onderwijs zijn complex van aard; het betreft een nog niet bestaande toets en tevens is de voorbereiding van een instelling op de toets anderstalig onderwijs vrij omvangrijk van aard. Naar schatting kost het een instelling ongeveer 9 uren om de toets anderstalig onderwijs voor te bereiden en per opleiding te doorlopen. De inschatting van 9 uren is gebaseerd op het feit dat reeds in het instellingsplan, bedoeld in artikel 2.2 van de wet, de beleidsafweging omtrent taalkeuze van een opleiding in algemene zin zijn gemaakt. Bovendien wordt meegewogen dat mogelijk door de samenvallende met de accreditatiebeoordeling en mogelijk gelijksoortig aanvragen per instelling, synergievoordelen ontstaan. De inschatting is dan dat de toets anderstalig onderwijs nog circa 9 uren per opleiding kost. Met een standaardtarief van €50 per uur resulteert dit in

¹⁸ Met het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid is in artikel 6.13 eerste lid onder x van de WHW geregeld dat wordt geregistreerd of een opleiding instemming heeft verkregen van de NVAO en voor welke taal instemming is verleend.

¹⁹ Internationaliseringsagenda Hoger Onderwijs (VSNU en Vereniging Hogescholen), 14 mei 2018.

een eenmalige lastenverzwaring voor de bekostigde instellingen gezamenlijk van naar schatting €350.000. Naar schatting komen de kosten om de toets anderstalig onderwijs te doorlopen voor niet-bekostigde instellingen voor hoger onderwijs gezamenlijk uit op totaal €10.000.

4.4.3 Advies ATR

Het Adviescollege Toetsing en Regeldruk (hierna: ATR) onderschrijft de nut en noodzaak van onderhavig wijzigingsbesluit. Het ATR wijst op het belang van de nadere uitwerking samen met het veld op te pakken, om zo te zorgen voor een lastenluwe inbedding van de maatregelen in het reguliere accreditatieproces. Geadviseerd wordt om nader uit te werken hoe opleidingen in aanmerking kunnen komen voor een vrijstelling van de toets anderstalig onderwijs. De instellingen kunnen dan vooraf beter inschatten of zij in aanmerking komen voor een vrijstelling of dat zij de toets anderstalig onderwijs dienen te doorlopen. De regering merkt op dat in dit wijzigingsbesluit slechts geregeld kan worden in welke gevallen Onze Minister opleidingen of groepen van opleidingen kan vrijstellen van de instemming anderstalig onderwijs. De regering onderschrijft het belang van helderheid ten aanzien van de procedure om te komen tot een aanwijzingsbesluit. Hierover zal met de instellingen worden gesproken.

Het ATR merkt op dat het nuttig kan zijn om in de implementatieperiode, waarmee bedoeld wordt de periode dat de eerste toetsen worden uitgevoerd, de toets anderstalig onderwijs in samenspraak met het veld te testen en te monitoren, zodat in samenspraak met het veld wijzigingen in de toets(procedure) aangebracht kunnen worden als dat gewenst is. De regering merkt op dat de NVAO hierbij een belangrijke rol speelt. De regering heeft veel vertrouwen in het feit dat de NVAO dit samen met het veld vorm zal geven.

Het ATR verwacht dat de informatie in het instellingsplan over de taalkeuze te summier is om één op één te benutten voor de 'toets anderstalig onderwijs' door de NVAO. Dit betekent dat met name de implementatie van de maatregelen meer van onderwijsinstellingen zal vergen dan nu wordt ingeschat. Daarbij is de verwachting dat het niet alleen om eenmalige lasten (implementatie) zal gaan, maar om een structurele verhoging van lasten in het kader van de bedrijfsvoering en de accreditatie, ook nadat de toets bij de NVAO als onderdeel van de accreditatieprocedure succesvol is doorlopen. Eventuele wijzigingen in de opleidingen tussen de accreditatieperioden in, leveren mogelijk veel werk op. Het ATR adviseert bij de tussentijdse evaluatie van de 'toets anderstalig onderwijs' de gevolgen voor de regeldruk van de onderwijsinstellingen te betrekken. De regering onderschrijft het belang van het meenemen van de gevolgen voor de regeldruk van onderwijsinstellingen in de tussentijdse evaluatie.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft geadviseerd het wijzigingsbesluit in te dienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

5.1 Uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands

Met de opleidingsaccreditatie ziet de NVAO erop toe dat de instelling de voorschriften in het nieuwe artikel 3.12 van het Uitvoeringsbesluit WHW naleeft. De voorschriften in het accreditatiekader die te herleiden zijn tot deze bepaling zijn echter niet van toepassing op het verzorgen van onderwijs voor anderstalige studenten. Evenwel geldt voor bekostigde instellingen de algemene opdracht om zich te richten op de bevordering van uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van haar studenten, zowel Nederlandstalige als anderstalige studenten. In het kader van de accreditatie toetst de NVAO dus ook de wijze waarop en de mate waarin instellingen de uitdrukkingsvaardigheid van

anderstalige studenten bevorderen. Zo mag van instellingen verwacht worden dat zij internationale eerstejaarsstudenten actief wijzen op het Nederlandse taalonderwijs dat instellingen aanbieden. Hier kan bijvoorbeeld bij de accreditatie naar gekeken worden.

Een commissie van onafhankelijke deskundigen (ook wel een visitatiepanel genoemd) beoordeelt in het kader van de accreditatieprocedure (voor nieuwe of bestaande opleidingen) of de instelling aan de inspanningsplicht uit artikel 1.3, vijfde lid, zoals deze is uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 en het accreditatiekader, voldoet. Het ligt in de aard van de regels in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 dat de instelling zich daarbij kan beroepen op voorzieningen die formeel geen onderdeel uitmaken van het curriculum van de betreffende opleiding. De NVAO oordeelt hier vervolgens over, op grond van artikel 5.7, eerste lid, onderdeel g en artikel 5.12, onderdeel h, van de WHW, en weegt dit mee in haar algehele oordeelsvorming over de kwaliteit van de opleiding ten behoeve van een besluit ter verkrijging respectievelijk behoud van accreditatie. In het gewijzigde accreditatiekader wordt de bevordering van uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands aan elk van de vier kwaliteitsstandaarden als aandachtspunt toegevoegd.²⁰ Waar voorzieningen instellingsbreed zijn georganiseerd kan de NVAO een beoordeling op instellingsniveau betrekken bij het besluit over de opleidingsaccreditering.

De NVAO wordt gevraagd om naast het gewijzigde accreditatiekader een nadere uitwerking voor zowel de instellingen als de commissies op te stellen. Bij eventuele tekortkomingen ten aanzien van de plicht tot het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid kan de NVAO de accreditatie weigeren, intrekken of onder voorwaarden verlenen.

De NVAO werkt de voorschriften bedoeld in artikel 1.3, vijfde en zesde lid van de WHW uit in het accreditatiekader op basis van het uitgangspunt dat waar voorzieningen instellingsbreed zijn georganiseerd, een beoordeling op instellingsniveau kan worden betrekken bij het besluit over de opleidingsaccreditering. Opleidingen moeten kunnen verantwoorden hoe instellingsbreed taalbeleid in de opleiding wordt toegepast. De NVAO stelt daarnaast een nadere uitwerking op met in elk geval de volgende elementen:

1. Welk niveau van uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands in het hoger onderwijs kan worden gebruikt als referentie, eventueel uitgesplitst naar het uitstroomniveau van associate degree, bachelor en master; en rekening houdend met verschillen tussen Nederlandstalige en anderstalige studenten. Instellingen kunnen in het instellingsbeleid verwijzen naar zulke niveaus.

Bijvoorbeeld: referentieniveau 3F in het hbo, en 4F in het wo voor de algemene taalvaardigheid van Nederlandstalige studenten; referentieniveau NLQF 5,6 en 7 voor de vakspecifieke uitdrukkingsvaardigheid van Nederlandstalige studenten; en een nader te bepalen NT2-niveau (Nederlands als tweede taal) voor de algemene taalvaardigheid van anderstalige studenten.

2. Aan de hand van welke elementen de commissie van deskundigen kan bepalen of de instelling ondersteuning en begeleiding aanbiedt ten aanzien van de uitdrukkingsvaardigheid van de studenten, passend bij het taalbeleid van de instelling.

²⁰ Dit betreft de vier standaarden van de beperkte opleidingsbeoordeling.

Bijvoorbeeld: Nederlandstalige schrijf- en presentatiecursussen, cursussen gericht op het schrijven van werkstukken en scripties, individuele begeleiding, ondersteuning van specifieke communicatietaken, en waar nodig algemene taalvaardigheidsondersteuning; taaltoetsing om uit te wijzen of de uitdrukkingsvaardigheid van studenten aan de vereisten beantwoordt; en ondersteuning gericht op docenten aan Nederlandstalige opleidingen, bij het beoordelen van de basale uitdrukkingsvaardigheid van studenten.

Voor de NVAO, de commissies van deskundigen en de instellingen is uitdrukkingsvaardigheid een nieuwe kwaliteitsaspect in het accreditatiestelsel dat op deze wijze wordt beoordeeld. Daarom wordt de genoemde uitwerking na twee jaar geëvalueerd door de NVAO en de betrokken partijen in het hoger onderwijs en zo nodig aangescherpt.

De hiervoor toegelichte beoordeling door de NVAO bestaat naast de toezichtrol van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) als het gaat om de naleving van artikel 7.2, derde lid, aanhef en onder c, van de WHW, waarin de verplichting is opgenomen voor bekostigde instellingen om in hun instellingsplan beleid op te nemen waarmee wordt ingegaan op de mate waarin en de wijze waarop zij uitvoering geven aan artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW.

5.2 Taal waarin het onderwijs wordt verzorgd

Het 'meerwaardecriterium' zoals nader uitgewerkt in onderhavig wijzigingsbesluit heeft invloed op enerzijds de toets anderstalig onderwijs bedoeld in artikel 5.6a van de WHW en anderzijds op de keuze voor een andere onderwijstaal bedoeld in artikel 7.2 van de WHW.

De NVAO toetst vooraf of de keuze voor een andere taal voldoet aan het meerwaardecriterium indien sprake is van een opleiding of een traject waarbij ten minste twee derde van de totale studielast in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd. Zoals beschreven in de memorie van toelichting bij de Wet taal en toegankelijkheid kan de inspectie uitgaan van het oordeel van de NVAO en hoeft door de inspectie daarover niet een eigenstandige inhoudelijke beoordeling plaats te vinden. Indien minder dan twee derde van een opleiding of een traject in een andere taal wordt verzorgd, bestaat een belangrijke rol voor de medezeggenschap om binnen de opleiding de discussie te voeren of op goede gronden is overgegaan op het voeren van een andere onderwijstaal dan het Nederlands.

De inspectie houdt toezicht op de naleving van de bij of krachtens de WHW gegeven voorschriften met betrekking tot de onderwijstaal. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om de vraag of voldaan is aan artikel 7.2, derde lid, van de WHW, of de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd en de examens worden afgenomen is opgenomen in de OER, en of de opleidingscommissie is betrokken.

De uitwerking van het meerwaardecriterium in onderhavig besluit en de wettelijke verplichting tot het formuleren van taalbeleid geeft de NVAO en de inspectie beter inzicht in de gemaakte taalkeuzes en de onderbouwing daarvan. Daarmee wordt het taalbeleid beter handhaafbaar. Voor een nadere toelichting op de wijze waarop de rollen van de inspectie en de NVAO worden ingevuld, zij verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wet taal en toegankelijkheid.²¹

²¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 282, nr. 3, p. 71-72

Tot slot is Onze Minister degene die op grond van dit wijzigingsbesluit opleidingen kan uitzonderen van de toets anderstalig onderwijs

5.3 Uitvoeringstoets

Het concept-wijzigingsbesluit is voor uitvoeringstoets voorgelegd bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO), de Inspectie voor het Onderwijs, en de NVAO.

DUO

DUO heeft in de uitvoeringstoets aangegeven dat de onderdelen uit het wijzigingsbesluit met betrekking tot de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands en de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd, geen gevolgen hebben voor de uitvoeringsprocessen. Voor die onderdelen geldt dat dit regels betreft die zich richten tot hogeronderwijsinstellingen en de NVAO; DUO heeft daarin geen rol. Voor wat betreft artikel I, onderdeel B van dit wijzigingsbesluit geeft DUO dat hiervoor de processen moeten worden aangepast. DUO acht de bepaling uitvoerbaar en handhaafbaar.

NVAO

De NVAO heeft aangegeven dat het onderdeel 'uitdrukkingsvaardigheid' in de voorgestelde inrichting niet uitvoerbaar is. Zij wijst er daarbij op dat het kwaliteitsaspect betreffende uitdrukkingsvaardigheid, zoals deze bij invoering van de Wet taal en toegankelijkheid wordt opgenomen aan artikel 5.7, eerste lid en artikel 5.12 van de WHW, ziet op een beoordeling op instellingsniveau, terwijl een aanvraag voor accreditatie plaatsvindt op opleidingsniveau. De NVAO stelt dat een inspanningsverplichting van een instelling niet zonder meer kan worden meegenomen in een opleidingsbeoordeling. De regering merkt naar aanleiding hiervan op dat het kwaliteitsaspect betreffende uitdrukkingsvaardigheid aan de hand waarvan de kwaliteit van opleidingen wordt beoordeeld ten behoeve van accreditatie met de Wet taal en toegankelijkheid aan de WHW is toegevoegd. In onderhavig wijzigingsbesluit wordt thans een uitwerking gegeven aan de inspanningsverplichting van een instelling om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te bevorderen. De regering erkent evenwel dat een goede uitvoerbaarheid van de WHW en onderhavig wijzigingsbesluit van belang is. Met de NVAO wordt daarom besproken hoe de door haar voorgestelde pragmatische werkwijze – het zoveel mogelijk meenemen van de beoordelingen van de inspanningen van de instelling op het gebied van de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid bij de instellingstoets kwaliteitszorg – kan worden verankerd in het accreditatiekader.

Voorts acht de NVAO de voorgestelde criteria voor de beoordeling of een instelling aan de verplichtingen omtrent het bevorderen van uitdrukkingsvaardigheid te bevorderen niet voldoende helder voor opleidingen, visitatiepanels en de NVAO. Naar aanleiding hiervan is aan de bepalingen toegevoegd dat de begeleiding die wordt georganiseerd erop moet zijn gericht de student in staat te stellen om de kennis, het inzicht en vaardigheden die hij bij de opleiding moet hebben verworven in het Nederlands tot uitdrukking te brengen. Verder wijst de regering erop dat, zoals ook bij andere kwaliteitsaspecten die beoordeeld worden ten behoeve van accreditatie en de instellingstoets kwaliteitszorg, door peer review wordt getoetst of die verwachtingen passen bij de visie en doelstellingen van de instelling of opleiding. Daarbij kunnen de instellingen, panels en de NVAO het beleid van de instelling betrekken. De bekostigde instellingen hebben immers de plicht om in hun instellingsplan beleid op te nemen waarmee wordt ingegaan op de mate waarin en de wijze waarop zij de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands bevorderen.

De NVAO concludeert in de uitvoeringstoets dat het onderdeel 'meerwaarde' in principe uitvoerbaar is. De NVAO voorziet evenwel problemen in de uitvoering van deze

beoordeling, nu uit het wetsvoorstel en het besluit niet is af te leiden wanneer voldaan is aan de criteria, oftewel wanneer een onderbouwing van een criteria voldoende wordt geacht. Indien niet wordt geëxpliciteerd wat een voldoende onderbouwing is, zal dit in de praktijk leiden tot veel discussies tussen de NVAO, de panels en het onderwijsveld. De NVAO geeft aan dat goed moet worden omschreven wanneer een onderbouwing adequaat wordt gevonden. De regering wijst er op dat voor de systematiek van peer review en een beoordeling op grond daarvan door de NVAO gekozen is, juist omdat de wetgever wel kaders stelt, maar niet kan beoordelen of inhoudelijk aan de eisen wordt voldaan, omdat deze bezien worden in het licht van de kwaliteit van de opleiding. Die keuze is in lijn met de inrichting van het stelsel voor hoger onderwijs, in het bijzonder met de inrichting van het accreditatiestelsel.

De NVAO vraagt in de uitvoeringstoets om de gevallen voor vrijstelling van de toets anderstalig onderwijs uit te breiden met University Colleges, onderzoeksmasters en opleidingen met een internationale focus zoals international law en business. De regering heeft dit nogmaals in ogenschouw genomen. Met de NVAO is de regering van mening dat de onderzoeksmasters en de opleidingen verzorgd aan een University College zodanig internationaal georiënteerd zijn dat hiermee de meerwaarde voor de dat het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd een gegeven is. Voor opleidingen met een evident internationale focus is het doelmatig – mede gelet op het uitgangspunt dat onnodige lastenverzwaring dient te worden voorkomen – om de Minister van OCW de mogelijkheid te bieden deze opleidingen uit te zonderen van de ‘toets anderstalig onderwijs’. Hiermee neemt de regering de suggesties van de NVAO over.

De NVAO acht de maatstaf van ten minste twee derde deel van de totale studielast, te beperkend voor de benodigde flexibiliteit voor de inrichting van het onderwijs, en geeft aan dat deze maatstaf niet uitvoerbaar is. Deze maatstaf is echter vastgelegd in de wet. Er bestaat geen wettelijke grondslag om dit aspect nader uit te werken in onderhavig wijzigingsbesluit. Hetzelfde geldt voor de in de wet vastgelegde verplichte toets anderstalig onderwijs op het niveau van een traject van een opleiding. De NVAO geeft aan dat onduidelijk is hoe dit traject is gedefinieerd en hoe dit traject zich verhoudt tot de opleiding. Deze onderwerpen zijn onderwerp van gezamenlijk overleg met de NVAO en de inspectie, dat thans plaatsvindt.

Inspectie voor het Onderwijs

De inspectie heeft een aantal opmerkingen in haar uitvoeringstoets opgenomen. Deze opmerkingen zijn zo veel als mogelijk verwerkt. Zo is in de nota van toelichting aandacht besteed aan de aan het wijzigingsbesluit gerelateerde procedurele aspecten uit de wet, is een aantal inconsistenties weggenomen, en is de toelichting op een aantal punten verduidelijkt. De inspectie benadrukt dat zij erop toeziet dát een instelling in het eigen taalbeleid de relevante onderdelen heeft uitgewerkt, maar niet eigenstandig een inhoudelijke beoordeling uitvoert. De inspectie wijst er tevens op dat het nalevingstoezicht door de inspectie en de inhoudelijke beoordeling door de NVAO niet door elkaar moet worden gehaald. Hierop is de toelichting verduidelijkt. Ook vraagt de inspectie of de instelling bij studenten aparte kosten in rekening mag brengen voor de voorzieningen die zij treft ter bevordering van uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands. Daar is geen grond voor, in de WHW noch in onderhavig besluit. Net zoals de NVAO geeft de inspectie aan dat nog onvoldoende duidelijk is wanneer sprake is van twee derde van de totale studielast.

De inspectie geeft aan dat gezien de maatschappelijke en politieke aandacht voor het onderwerp een toename aan signalen wordt verwacht. De inspectie acht het van belang dat zowel de normen als de verschillende rollen duidelijk zijn (NVAO, inspectie, interne organen van de instellingen). Als dat onvoldoende het geval is, kan dit volgens de inspectie een groter beslag op de capaciteit van de inspectie tot gevolg hebben. De regering erkent het belang van onderscheid tussen de verschillende rollen. In de memorie van toelichting bij de Wet taal en toegankelijkheid zijn de wijze waarop de

verschillende rollen worden toegelicht, nader ingevuld. Dit blijft een onderwerp van voortdurende aandacht van de regering.

6. Financiële gevolgen

Onderhavig wijzigingsbesluit regelt nader de invulling van een taak van de NVAO, hiermee zijn incidentele en structurele kosten gemoeid. De uitvoeringskosten in verband met de Wet taal en toegankelijkheid zijn reeds adequaat meegewogen bij de vaststelling van de basisfinanciering van de NVAO. Uit de uitvoering van onderhavig besluit vloeien voor de financiering van de NVAO geen extra kosten voort.

7. Evaluatie

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij de Wet taal en toegankelijkheid wordt beoogd een evaluatie van de verplichting de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te bevorderen (artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW), zoals deze met onderhavig besluit wordt geconcretiseerd, en de voorschriften met betrekking tot de onderwijstaal (artikel 7.2 WHW) simultaan te laten plaatsvinden vanwege de samenhang tussen beide onderwerpen. Het voornemen is deze evaluatie vijf jaren na inwerkingtreding van onderhavig wijzigingsbesluit te laten plaatsvinden.

Gelet op de wet vindt de toets anderstalig onderwijs voor bestaande anderstalige opleidingen plaats bij de eerstvolgende accreditatiebeoordeling, tenzij die accreditatie voor hen binnen een jaar plaatsvindt nadat dit onderdeel van de wet taal en toegankelijkheid in werking is getreden. De toets anderstalig onderwijs kan dan te snel komen en om die reden is voor deze instellingen geregeld dat zij hun aanvraag voor instemming bij de daaropvolgende accreditatie indienen. Vanwege deze overgangsregeling, zal de NVAO tevens worden gevraagd een tussentijdse rapportage op te leveren om reeds eerder dan bij de evaluatie een feitelijk beeld te hebben van de uitwerking van het 'meerwaardecriterium' in de praktijk.

8. Advies en (internet)consultatie

Met verschillende partijen, waaronder de studenten, de koepels en instellingen, is overleg gevoerd over de maatregelen in onderhavig wijzigingsbesluit. Ook de Taalunie is daarbij betrokken geweest. In de periode van 16 oktober tot en met 13 november 2020 is een conceptversie van het wijzigingsbesluit openbaar gemaakt in het kader van internetconsultatie. De internetconsultatie heeft twaalf openbare reacties opgeleverd. De reacties zijn onder meer afkomstig van docenten en hoger onderwijsinstellingen, de Nederlandse en Vlaamse Universitaire Talencentra, de Raad voor de Neerlandistiek, Beter Onderwijs Nederland en de projectgroep Uitdrukkingsvaardigheid. In deze projectgroep hebben deskundigen op het gebied van taal- en communicatievaardigheden in het hoger onderwijs zich verenigd. Ook hebben de VSNU en de LSVb gereageerd.

8.1 Uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands

Een aantal organisaties, waaronder de projectgroep Uitdrukkingsvaardigheid, vindt de voorgestelde voorschriften te vrijblijvend voor de instellingen. Zij pleiten ervoor dat de NVAO concretere handvatten krijgt om te kunnen beoordelen hoe de instellingen aan hun plicht tot het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid voldoen. De Universitaire Talencentra stellen voor dat beoordeeld wordt of de instellingen voldoende voorzieningen aanbieden, dat het de juiste voorzieningen zijn, dat ze voldoende toegankelijk zijn, en voldoende kwaliteit hebben. De werkgroep Uitdrukkingsvaardigheid benadrukt dat uitdrukkingsvaardigheid geen bijproduct van een opleiding is, maar een essentieel middel om tijdens de opleiding kennis toe te passen op een steeds hoger en complexer niveau.

Voorts bekritisieren deze organisaties het uitgangspunt dat instellingen met het aanbieden van Nederlandstalige opleidingen al voldoen aan die plicht. Ze wijzen erop dat een noodzakelijke voorwaarde (de opleidingstaal is in het Nederlands) nog geen voldoende voorwaarde is om de uitdrukkingsvaardigheid te bevorderen. Ook merken zij op dat er weliswaar geen vastgesteld referentieniveau is boven referentieniveau 4F dat als specifiek niveau van uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands voorgeschreven kan worden, maar dat in het NLQF wel degelijk een niveau van communicatievaardigheden is voorgeschreven voor hoger opgeleiden. Zij bepleiten dat het Referentiekader doorlopende leerlijnen taal en rekenen moet worden uitgebreid met een niveaubeschrijving die geschikt is voor afronding van hoger onderwijs. Zij geven aan dat het op peil houden van de taalvaardigheid niet voldoende is; de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van studenten bij de afronding van hun opleiding moet een gegarandeerd niveau hebben dat van afgestudeerden aan Nederlandse instellingen mag worden verwacht.

De VSNU bepleit een beoordeling op instellingsniveau, omdat veel faciliteiten die instellingen aanbieden om de uitdrukkingsvaardigheid te bevorderen, op dit niveau georganiseerd zijn. De VSNU wijst hierbij op het belang van beperking van regeldruk voor de instellingen en opleidingen. Ook verzoekt zij om betrokkenheid bij de nadere uitwerking van criteria door de NVAO. Tot slot verzoekt de VSNU dat bij invoering er rekening mee wordt gehouden dat instellingen zich moeten voorbereiden op de beoordelingen.

De regering onderschrijft dat uitdrukkingsvaardigheid geen bijproduct is, maar een essentieel onderdeel van elke opleiding in het hoger onderwijs. De voorgestelde maatregelen betreffen niet het “op peil houden” van de taalvaardigheid (art. 3.12, lid 1, sub a) maar hebben ook als inzet dat studenten zich op dit vlak ontwikkelen (art. 3.12, lid 1, sub b). Uitdrukkingsvaardigheid is dan ook vastgelegd in het NLQF en de Dublin-descriptoren, die bij de beoordeling van de opleidingskwaliteit al jaren als referentie gelden. Deze beschrijvingen zijn echter niet gebonden aan de Nederlandse taal.

Tegelijkertijd is een fundamenteel uitgangspunt van het hogeronderwijsstelsel dat de instellingen voor hoger onderwijs in gezamenlijkheid de inhoud en eindkwalificaties van het onderwijs bepalen, en niet de overheid. Hierin onderscheidt het hoger onderwijs zich van het primair en voorgezet onderwijs. Dit principe geldt voor uitdrukkingsvaardigheid, net zozeer als voor andere aspecten van kwaliteit. Een belangrijke reden daarvoor is dat niet de overheid, maar de academische gemeenschap zelf over de deskundigheid en ervaring beschikt om kwaliteitsoordelen te geven. Om die reden wordt ervoor gekozen om de beoordeling van het bevorderen van uitdrukkingsvaardigheid onderdeel te maken van de accreditatieprocedure, maar daarbij geen te behalen eindniveau te concretiseren. Wel is mede naar aanleiding van de internetconsultatie aan de bepalingen toegevoegd dat de begeleiding en ondersteuning van de instelling erop gericht moet zijn om de uitdrukkingsvaardigheid te bevorderen tot een niveau dat van hoger opgeleiden, binnen de context van de opleiding, mag worden verwacht.

Het feit dat een opleiding in de Nederlandse taal wordt verzorgd, impliceert niet, zoals de projectgroep Uitdrukkingsvaardigheid terecht constateert, dat daarmee de uitdrukkingsvaardigheid bevorderd wordt op een niveau dat gewenst is. Voor deze opleidingen geldt echter wel dat in de eindkwalificaties de uitdrukkingsvaardigheden, die betrekking hebben op de Nederlandse taal, zijn verdisconteerd. De realisatie van beoogde eindkwalificaties, met inbegrip van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands, wordt dus reeds beoordeeld met de accreditatieprocedure. Dit wordt

bedoeld met het uitgangspunt dat een instelling met een Nederlandstalige opleiding ten aanzien van de studenten van die opleiding automatisch aan de voorschriften voldoet.

De NVAO is gevraagd om nadere criteria voor de beoordeling op te nemen in het accreditatiekader. Met het oog op de uitvoerbaarheid wordt met de NVAO besproken hoe de door haar voorgestelde werkwijze – het zoveel mogelijk meenemen van de beoordelingen bij de instellingstoets kwaliteitszorg – kan worden verankerd in het accreditatiekader. De NVAO is verzocht om de VSNU en de Vereniging Hogescholen te raadplegen bij de nadere uitwerking.

8.2 Taal waarin het onderwijs wordt verzorgd

De regering merkt op dat verschillende partijen in reactie op de consultatieversie van het wijzigingsbesluit in gaan op enkele onderwerpen met de Wet taal en toegankelijkheid in de WHW zijn opgenomen. Hierbij gaat het om de verplichting om een toets anderstalig onderwijs aan te vragen indien de opleiding of het anderstalig traject voor ten minste twee derde van de studielast in een andere taal dan het Nederlands wil verzorgen. De Hogeschool van Amsterdam vraagt zich ook af waarom gekozen is om de NVAO vooraf te laten toetsen, in plaats van handhaving door de inspectie achteraf. Beide onderwerpen zijn reeds bij wet geregeld. Volledigheidshalve verwijst de regering naar hetgeen hieromtrent in de memorie van toelichting bij de Wet taal en toegankelijkheid is overwogen.

Meerwaardecriterium

Verschillende instellingen en belangenorganisaties geven aan dat onvoldoende concreet is wanneer voldaan is aan de verschillende elementen zoals deze in het wijzigingsbesluit worden geïntroduceerd.

De regering heeft gekozen om in dit wijzigingsbesluit voldoende handvatten te geven aan de onderwijsinstellingen en de NVAO om de inhoudelijke beoordeling te maken of sprake is van meerwaarde van een andere onderwijstaal dan het Nederlands. Dit blijft een casuïstische beoordeling op basis van peer review en een beoordeling op grond daarvan door de NVAO. Die keuze is in lijn met de inrichting van het stelsel voor hoger onderwijs, in het bijzonder met de inrichting van het accreditatiestelsel.

Beter Onderwijs Nederland (hierna: BON) stelt dat de elementen van het meerwaardecriterium zodanig zijn geformuleerd dat er vrijwel geen enkele opleiding te bedenken is waarvoor die meerwaarde niet zou gelden. BON concludeert dat de dit wijzigingsbesluit niet zal bijdragen aan het doelstelling van de Wet taal en toegankelijkheid. Daartegenover pleit de VSNU juist voor een soepelere toepassing van het meerwaardecriterium, namelijk door het vereiste dat voldaan moet zijn aan twee elementen, te laten vervallen.

Bij het bepalen van de relevante elementen alsmede het verplichte aantal van minimaal twee elementen, heeft de regering getracht een balans te creëren, waarbij de waardevolle aspecten van internationalisering behouden blijven, met oog voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Met het meerwaardecriterium wordt er voor gezorgd dat een instelling stilstaat bij de keuze voor een andere taal, de keuze voor een andere taal weloverwogen en gemotiveerd maakt, en enkel overgaat op anderstalig onderwijs wanneer dit in het belang is van de student.

Meer inhoudelijk wordt opgemerkt dat een instantie weliswaar internationaal georiënteerd kan zijn, maar niet anderstalig is (artikel 3.14, onderdeel b). De regering is van mening dat indien het voeren van een andere taal dan het Nederlands op de

arbeidsmarkt niet gebruikelijk is, de meerwaarde van anderstalig onderwijs in het belang van de student onvoldoende aantoonbaar is.

Vrijstelling instemming anderstalig onderwijs

Voorts worden door verschillende partijen opmerkingen gemaakt over de gevallen waarin Onze Minister kan bepalen dat geen toets anderstalig onderwijs doorlopen hoeft te worden. Zo wordt de uitzondering op grond van regionale of economische omstandigheden ter discussie gesteld. BON is van mening dat de regionale en economische omstandigheden nimmer een grond zouden mogen zijn om het onderwijs in een andere taal te mogen verzorgen. Dit acht BON niet in het belang van de student. De regering heeft gekozen om specifieke opleidingen of groepen van opleidingen uit te kunnen zonderen van de toets anderstalig onderwijs op grond van de specifieke regionale of economische omstandigheden, omdat zij onderkent dat een regionale arbeidsmarkt een impuls nodig kan hebben, waarbij het voor de regio van belang is dat het onderwijs wordt aangeboden in een andere taal dan het Nederlands. Dit in verband met de specifieke behoefte in de regio aan gekwalificeerde arbeidskrachten die in een andere taal zijn opgeleid. De regering ziet geen aanleiding om het besluit op dit punt aan te passen.

De Hogeschool van Amsterdam vraagt zich af of met artikel 3.13 de mogelijkheid om in te spelen op een interessante buitenlandse vraag niet wordt geblokkeerd. Deze bepaling bepaalt in welke gevallen Onze Minister vrijstelling kan verlenen van de toets anderstalig onderwijs. Op interessante ontwikkelingen kan ingespeeld worden doordat de opleiding of het anderstalig traject de toets anderstalig onderwijs doorloopt, hiermee wordt in elk geval op voorhand geen enkele ontwikkeling uitgesloten.

Overige aandachtspunten

De VSNU vraagt aandacht voor anderstalige trajecten binnen een opleiding. Het is volgens hen voor deze trajecten extra lastig om aan de elementen te voldoen. Bij het bepalen van de elementen heeft de regering rekening gehouden met de anderstalige trajecten binnen een opleiding en de mate waarin instellingen ten aanzien van anderstalige trajecten aan de elementen kunnen voldoen. De regering merkt in dit verband op dat de anderstalige trajecten op hun eigen merites dienen te worden beoordeeld, in dit verband kan aan het feit dat ook een Nederlandstalige variant van het traject aangeboden wordt, geen betekenis worden toegekend.

Maastricht University vraagt aandacht voor de voorbereidingstijd voor de instellingen. De regering merkt in dit verband op dat in de Wet taal en toegankelijkheid is voorzien in een overgangsbepaling, die instellingen de tijd geeft zichzelf voor te bereiden op de toets anderstalig onderwijs.²²

Breda University of Applied Sciences verzoekt om aandacht voor de capaciteitsdruk die ontstaat als gevolg van de invoering van het meerwaardecriterium voor anderstalige opleidingen en de verantwoordingsplicht in het kader van accreditatie. Ook verzoeken zij in dat verband middelen om de kosten op te vangen. De regering acht de ontstane druk en lasten van dien aard dat hiervoor geen nadere middelen beschikbaar moeten worden gesteld.

9. Voorhang

PM

10. Inwerkingtreding

²² Artikel 18.94 WHW.

Onderhavig wijzigingsbesluit treedt op het zelfde moment in werking als de onderdelen in de wet taal en toegankelijkheid die zien op de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands, de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd, en de toets anderstalig onderwijs. Inwerkingtreding van die onderdelen is beoogd per 1 september 2021.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Artikel 3.12

In het eerste lid van het nieuwe artikel 3.12 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 wordt de verplichting voor bekostigde instellingen voor hoger onderwijs uitgewerkt met betrekking tot de wijze waarop ze de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten dienen te bevorderen. In het tweede lid worden de wijzen genoemd waarop bekostigde instellingen uitvoering kunnen geven aan deze verplichting. Het betreft een enuntiatieve opsomming. Instellingen hebben derhalve de mogelijkheid om op een andere wijze aan de verplichtingen uit het eerste lid te voldoen.

Artikel 3.13 en 3.14

In het nieuwe artikel 3.13 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 zijn gevallen opgenomen waarin de Minister van OCW opleidingen of groepen van opleiding kan aanwijzen welke uitgezonderd zijn van de toets anderstalig onderwijs. In dit verband wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2 van het algemene deel van de toelichting.

In het nieuwe artikel 3.14 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 is voorzien in een nadere uitwerking van het 'meerwaarde-criterium'. In dit verband wordt verwezen naar 3.2.1 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 5.2 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 regelt dat eerdere inschrijvingen bij het vaststellen van de Rijksbijdrage buiten beschouwing worden gelaten in het geval van een tweede opleiding op het gebied van onderwijs of gezondheidszorg. In dit artikel wordt verwezen naar artikel 4.8 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008. Abusievelijk ontbreekt in artikel 5.2, derde, vierde en vijfde lid een verwijzing naar artikel 4.8a van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008, dat de bekostigde inschrijvingen aan de Open Universiteit betreft. Met artikel I, onderdeel B, wordt deze omissie hersteld.

Artikel II Inwerkingtreding

Met de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A (de nieuwe artikelen artikel 3.12, 3.13 en 3.14 van het Uitvoeringsbesluit WHW) wordt aangesloten bij de inwerkingtreding van de bepalingen van de Wet taal en toegankelijkheid waarop deze artikelen zijn gebaseerd. In artikel I, onderdeel B, wordt een omissie hersteld. De bepaling kan dan ook direct inwerking treden op het moment dat het wijzigingsbesluit in de Staatscourant wordt geplaatst.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Ingrid van Engelshoven