



Rijksoverheid

# Beleidskompasformulier voor internetconsultatie



 **Beleidskompas**

*Dit beleidskompas kan pas gepubliceerd worden nadat de internetconsultatie online geplaatst is. MOCW dient hier toestemming voor te geven.*

## Wie zijn belanghebbenden en waarom?

### Hulpvragen

- *Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?*

Studenten in het hoger beroepsonderwijs (hierna: hbo) en wetenschappelijk onderwijs (hierna: wo), hogeronderwijsinstellingen, koepelorganisaties, Studielink, Studiekeuze123.

- *Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?*

Internationale studenten maken afwegingen bij het kiezen voor een opleiding in Nederland en ook bij het al dan niet blijven in Nederland nadat zij de opleiding hebben afgerond.

Hogeronderwijsinstellingen richten momenteel zelf hun internationaliseringsbeleid in. Veel van de kennis rondom keuzes over het instellen van numerus fixi en het te voeren taalbeleid hebben de instellingen daarom zelf in huis.

De Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) heeft een taak in de advisering van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: minister van OCW) op het gebied van macrodoelmatigheid bij aanvragen van hogescholen en universiteiten. Zij brengen advies uit rondom nieuwe opleidingen, nevenvestigingen, verplaatsing van bestaande opleidingen, fusietoetsen en herordeningsoperaties. Ook houden ze de minister van OCW op de hoogte van ontwikkelingen op het gebied van macrodoelmatigheid en de (mogelijke) effecten hiervan op het beleid en doen zij op verzoek van de minister van OCW doorlichting van de sector op bestaand opleidingsaanbod.

Nuffic vertolkt momenteel een brugfunctie tussen de hogeronderwijsinstellingen, kennisinstellingen en het ministerie van OCW. Zij ondersteunen scholen en onderwijsinstellingen bij hun internationaliseringsactiviteiten en leggen daarbij verbanden over grenzen heen. Daarnaast zijn zij als uitvoerende organisatie verantwoordelijk voor grote subsidieprogramma's zoals het Orange Knowledge Programme en Erasmus+. En dragen ze als kennisorganisatie met zicht op de praktijk bij aan het internationaliseringsbeleid. Bijvoorbeeld door data over internationale mobiliteit en onderwijssystemen inzichtelijk te maken.

DUO regelt de registratie van opleidingen via de Registratie Instellingen en Opleidingen (hierna: RIO). Zij beschikken over de benodigde kennis om de uitvoering van onder andere nieuwe taal- en fixusmaatregelen door de onderwijsinstellingen voor spoedig te laten verlopen.

- *Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?*

Er zijn gesprekken gevoerd met hbo- en wo-studenten via het Interstedelijk Studenten Overleg en de Landelijke Studentenvakbond, en met de instellingen via de koepelorganisaties. Deze gesprekken zijn gevoerd in het kader van de totstandkoming van het wetsvoorstel Wet taal en toegankelijkheid en onderliggende regelgeving in de periode 2018-2020. De gesprekken zijn hervat in september 2022, in het kader van de Toekomstverkenning middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap. Daarin hebben ook meerdere rondetafelsessies plaatsgevonden met studenten, docenten, onderzoekers en bestuurders over internationalisering.

# 1. Wat is het probleem?

## Hulpvragen

### *a) Wat is het probleem?*

De sterke internationalisering van het hoger onderwijs in de afgelopen jaren kent voordelen, maar ook risico's. Er is een sterke toename van het aantal internationale studenten. Dat zet de onderwijskwaliteit onder druk, met overvolle collegezalen en hoge werkdruk voor docenten. Bovendien dreigt de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten in het gedrang te komen bij bepaalde Engelstalige opleidingen. En vooral in grote steden is het voor studenten steeds lastiger om een kamer te vinden.

Het is nodig om een duurzame balans te vinden die enerzijds de grote toegevoegde waarde van internationalisering optimaal benut en anderzijds recht doet aan de houdbaarheid van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel en de positie van het Nederlands als taal in het hoger onderwijs versterkt. De mogelijkheden die de minister van OCW en de instellingen voor hoger onderwijs tot hun beschikking hebben om hierop te sturen zijn te beperkt.

De huidige tijd vraagt om ruimte voor meertaligheid in het hoger onderwijs, en tegelijkertijd om een afweging over de opleidingstaal die preciezer en zorgvuldiger is en waarbij bredere maatschappelijke belangen worden betrokken. De huidige wetgeving schiet daarin tekort.

### *b) Wat zijn de oorzaken en de omvang van het probleem?*

De internationalisering van het onderwijs is sterk in beweging. Sinds 2015 is het aantal studenten in het Nederlandse hoger onderwijs aanzienlijk toegenomen, van ongeveer 700.000 naar bijna 820.000. Deze groei is deels toe te schrijven aan de toenemende instroom van internationale studenten, vooral in het wetenschappelijk onderwijs. Het is geen verrassing dat deze groei heeft plaatsgevonden, gezien de internationale erkenning van de hoge kwaliteit, brede toegankelijkheid en goede aansluiting op de arbeidsmarkt van ons hoger onderwijs. De overheid heeft bovendien in de afgelopen decennia de internationalisering van het hoger onderwijs sterk gestimuleerd.

De toename van het aantal internationale studenten wordt mede mogelijk gemaakt door de taal waarin opleidingen worden verzorgd. In de afgelopen jaren is het aanbod van volledig anderstalige studies in het hoger onderwijs gestegen. In het studiejaar 2016/2017 was het aandeel Engelstalige wo-bacheloropleidingen nog 20% en het aandeel Engelstalige wo-masteropleidingen 70%. Voor het studiejaar 2021/2022 waren deze percentages respectievelijk 29% en 78%. In het hbo wordt vooral Nederlandstalig onderwijs verzorgd. In 2017 was het aandeel Engelstalige hbo-bacheloropleidingen 6% en hbo-masteropleidingen 25%.<sup>1</sup> De toename van volledig Engelstalige opleidingen in het hoger onderwijs zet het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal onder druk.

De instellingen voor hoger onderwijs kunnen afzonderlijk bezien goede redenen hebben om bepaalde opleidingen in het Engels te verzorgen. Toch kunnen individuele keuzes hierover leiden tot onvoorziene gevolgen op stelselniveau.

### *c) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?*

#### Huidige wettelijk kader fixus

Een te grote vraag naar onderwijscapaciteit kan zich voordoen binnen bacheloropleidingen, maar kan ook van toepassing zijn voor associate degrees, masteropleidingen en op trajecten binnen opleidingen. Een instelling kan op grond van de huidige Wet op het hoger onderwijs en

---

<sup>1</sup> Inspectie van het Onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2022.

wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) eigenhandig een numerus fixus instellen, maar dat kan op dit moment alleen voor de opleiding als geheel.

#### Huidige wettelijk kader omtrent taal

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft erop gewezen dat de huidige bepalingen over de taal waarin opleidingen moeten worden verzorgd niet handhaafbaar zijn. Dat opleidingen in het Nederlands worden verzorgd is wettelijk gezien het uitgangspunt in het hoger onderwijs. Dit uitgangspunt is opgenomen in artikel 7.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). De huidige wet noemt drie soorten gevallen waarin de opleiding een andere taal mag gebruiken in afwijking op de hoofdregel. Dat de wet over "afwijking" spreekt, geeft aan dat de wetgever voor ogen heeft dat een anderstalige opleiding vaker niet dan wel voorkomt. Dat in sommige sectoren of bij sommige instellingen het Engels als opleidingstaal de facto het uitgangspunt lijkt te zijn geworden en niet langer de uitzondering is, en dat het aandeel Engelstalige opleidingen in de afgelopen jaren substantieel is gegroeid, wijst erop dat de normstelling, de uitzonderingen en de wijze waarop de overheid hierop stuurt, aan herziening toe is.

Op grond van het huidige artikel 1.3, vijfde lid van de WHW, zijn hogeronderwijsinstellingen verplicht om de uitdrukkingsvaardigheid van Nederlandstalige studenten in het Nederlands te bevorderen. Deze plicht geldt evenzeer wanneer deze studenten in een (deels of geheel) anderstalige opleiding zijn ingeschreven. Onduidelijk is echter hoe het met de taalvaardigheid van de Nederlandstalige studenten gesteld is. In de Staat van het Onderwijs 2023 concludeert de inspectie dat informatie over de beheersing van de taalvaardigheid van instromende en uitstromende studenten ontbreekt.<sup>2</sup>

De inspectie wijst op de noodzaak van een helder juridisch kader voor de verplichting van instellingen om de Nederlandse taalvaardigheid te onderhouden en verder te ontwikkelen en heeft aangegeven dat de huidige plicht om uitdrukkingsvaardigheid van Nederlandstalige studenten te bevorderen (art. 1.3, vijfde lid) niet goed handhaafbaar is.<sup>3</sup> De regering onderschrijft de noodzaak en wil daarom met dit wetsvoorstel de verplichting ter bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid voor instellingen in het hoger onderwijs nader concretiseren.

#### *d) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?*

Nederland heeft een uitgebreid en groeiend aanbod van Engelstalig onderwijs, met minimale capaciteitsbeperkingen. De herinvoering van de basisbeurs vanaf het studiejaar 2023-2024 zal mogelijk ook meer Europese studenten aantrekken om in Nederland te studeren. De afgelopen jaren zien we in toenemende mate zorgen ontstaan over deze ongeremde internationalisering, zowel binnen het onderwijs als daarbuiten in de bredere leef- en werkomgeving. De onderwijskwaliteit komt onder druk te staan door overvolle collegezalen en een hoge werkdruk van docenten. Daarnaast dreigt de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten bij verschillende Engelstalige opleidingen in het gedrang te komen. Voornamelijk in de grote steden zien we dat steeds meer studenten bij de start van het studiejaar geen huisvesting kunnen vinden. Deze trends doen afbreuk aan de ervaring die het onderwijs en het studentenleven in Nederland hoort te bieden.

---

<sup>2</sup> Inspectie van het Onderwijs, 'De Staat van het Onderwijs 2023', mei 2023. P. 16.

<sup>3</sup> Inspectie van het Onderwijs, 'De Staat van het Onderwijs 2023', mei 2023. P. 153.

## 2. Wat is het beoogde doel?

### Hulpvragen

a) *Wat zijn de beleidsdoelen?*

Met dit wetsvoorstel voert de regering maatregelen in om een duurzame balans voor internationalisering van ons hogeronderwijsstelsel te bewerkstelligen.

Verder is een doelstelling om het Nederlands als taal in het hoger onderwijs te behouden en te versterken.

b) *Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?*

(4) Kwaliteitsonderwijs

## 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

a) *Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?*

De maatregelen uit het voorliggende wetsvoorstel betreffen maatregelen op het gebied van taal, fixus en regie.

b) *Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?*

Taal waarin de opleiding wordt verzorgd:

- Het uitgangspunt van het Nederlands als opleidingstaal is beperkt tot associate degree- en bacheloropleidingen. Het uitgangspunt is dan niet langer van toepassing op masteropleidingen, die doorgaans een meer specialistisch karakter hebben en een sterkere verwevenheid met (al dan niet toegepast) onderzoek kennen.
- De instellingen wordt meer ruimte geboden om binnen de Nederlandstalige opleiding ook anderstalige vakken en modules aan te bieden. Een opleiding voldoet aan de norm zolang ten minste twee derde van de opleiding, gerekend in studiepunten, in het Nederlands wordt verzorgd.
- Als de opleiding, of een traject<sup>4</sup> daarbinnen, voor meer dan een derde in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd, dan wordt deze aangemerkt als anderstalig. De instelling heeft in dat geval instemming van de minister van OCW nodig om de anderstalige opleiding of het anderstalige traject te mogen verzorgen. De minister van OCW verleent zijn instemming op grond van de vraag of het verzorgen van het anderstalige onderwijs doelmatig is.

Taalvaardigheid bevorderen:

- Bekostigde instellingen dienen in hun taalbeleid op te nemen hoe zij de taalvaardigheid van al hun studenten bevorderen en op welk niveau zij zich daarbij richten. Deze plicht geldt voor de associate degree-, bachelor- en masteropleidingen.
- Omkeerregeling: Met dit wetsvoorstel de mogelijkheid ingevoerd voor internationale studenten in het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo) tot het compenseren van een lager referentieniveau Nederlandse taal, met een hoger referentieniveau voor een andere taal dan normaliter vereist ('omkeerregeling mbo').

---

<sup>4</sup> Een traject is een programma binnen een opleiding waarvan de studielast en eindtermen gelijk zijn aan de opleiding. Het is een programma van begin tot het einde van een opleiding. Daarmee onderscheidt een traject zich van bijvoorbeeld een afstudeerrichting.

Numerus Fixus:

- Invoering van de mogelijkheid een numerus fixus enkel te voeren op trajecten binnen een opleiding.
- Invoering van de mogelijkheid om binnen een capaciteitsfixus een maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten vast te stellen.
- Invoering van de mogelijkheid om bij onverwachte en grote groei van het aantal aanmeldingen een noodfixus in te stellen. Het wordt mogelijk om in uitzonderlijke gevallen eenmalig een noodfixus in te voeren voor de duur van één collegejaar.

Regievoering:

- In eerste instantie wordt er uit gegaan van zelfregie binnen hogeronderwijsinstellingen, binnen wettelijke en beleidsmatige kaders en met prikkels tot samenwerking en afstemming. Binnen deze kaders worden onderwijsinstellingen zelf goed in staat geacht om, aan de hand van bestuurlijke afspraken, tot regionaal en sectoraal maatwerk te komen.
- Het wetsvoorstel bevat de invoering van de bevoegdheid van de minister van OCW om – als *ultimum remedium* – verleende toestemming voor anderstalig onderwijs in te trekken of hier voorwaarden aan te verbinden, zoals het maximeren van het aantal studieplaatsen. De minister van OCW zal zich hierbij laten adviseren door een adviescommissie. Aan deze uiterste mogelijkheid gaan meerdere stappen vooraf vanuit een escalatieladder.

c) *Wat is de beleidstheorie per kansrijke beleidsoptie?*

Taal:

Er komt meer ruimte voor instellingen om meertalig onderwijs te verzorgen, en tegelijkertijd worden de criteria op basis waarvan instellingen (volledig) anderstalig onderwijs mogen verzorgen verduidelijkt en aangescherpt. De minister geeft instemming wanneer aan de criteria voldaan wordt. Dit wordt dus getoetst.

Verwacht wordt dat de instellingen de ruimte voor meertalig onderwijs zullen benutten voor zover zij dat nu nog niet doen. Ook kan het aanbod van anderstalige opleidingen beter gereguleerd worden en kan waar nodig bijgestuurd worden, mede op grond van inzicht in de landelijke spreiding van Engelstalige opleidingen en aan de hand van een weging waarbij maatschappelijke belangen worden meegenomen. Dit versterkt de positie van het Nederlands als taal in het hoger onderwijs.

Taalvaardigheid:

De plicht voor instellingen voor hoger onderwijs om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te bevorderen voor Nederlandse studenten, zoals nu vastgelegd in artikel 1.3, vijfde lid van de WHW, wordt geconcretiseerd en uitgebreid naar het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid van alle studenten. Hogeronderwijsinstellingen behouden een grote mate van autonomie over de wijze waarop zij de taalvaardigheid van hun studenten willen bevorderen. Hierbij verschilt het nagestreefde doel voor Nederlandstalige studenten en anderstalige studenten. Voor Nederlandstalige studenten is het doel om de academische en professionele taalvaardigheden te bevorderen, terwijl de focus voor anderstalige studenten ligt op taalverwerving en socialisatie. Ook wordt er voor alle studenten die een anderstalige opleiding volgen een inspanningsverplichting om hun Nederlandse taalvaardigheid te bevorderen. Hieraan is een urennorm gekoppeld.

Verwacht wordt dat de taalvaardigheid in het Nederlands van zowel internationale studenten als Nederlandstalige studenten verbetert. Een goede Nederlandse taalvaardigheid draagt bij aan de aansluiting van het onderwijs op de Nederlandse arbeidsmarkt en aan het behoud en de ontwikkeling van de Nederlandse taal als zodanig.

Tegelijkertijd stelt het beheersen van de Nederlandse taal internationale studenten in staat mee te doen binnen de gemeenschap, wat hun binding met Nederland versterkt en bereidt het hen voor op toetreding tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Het ligt in de lijn der verwachting dat een

betere taalvaardigheid in het Nederlands een positief effect heeft op de blijfkans van internationale studenten. De mate waarin anderstalige studenten het Nederlands dienen te beheersen om de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt te verbeteren, zal echter verschillen per sector en regio.

Voor het mbo wordt met dit wetsvoorstel de wettelijke basis gecreëerd voor de reeds eerder in het wetsvoorstel Wet taal en toegankelijkheid opgenomen omkeerregeling. Deze maatregel volgt uit de Kamerbrief 'Internationalisering in evenwicht'.<sup>5</sup> Met deze maatregel wordt geregeld dat internationale studenten op mbo-niveau 4 een mbo-diploma kunnen behalen met een lager niveau voor het onderdeel Nederlandse taal dan normaliter vereist, zolang ze aantonen voor een moderne vreemde taal een hoger referentieniveau te behalen dan normaliter vereist. De verwachting is dat deze regeling het voor de studenten die recent in Nederland zijn gekomen mogelijk maakt, het behalen van het diploma mogelijk, zonder af te doen aan de waarde van het diploma.

Numerus fixus:

De toegankelijkheid van het hoger onderwijs is een belangrijk kenmerk van het Nederlandse stelsel. Met het juiste diploma kunnen aspirant-studenten altijd doorstromen naar een opleiding. In het overgrote deel van de gevallen is dat zelfs de opleiding van hun eerste keus. De toegang en vrije studiekeuze is een groot goed, maar een te grote vraag naar opleidingsplaatsen kan leiden tot schaarste aan onderwijscapaciteit in het hoger onderwijs, een schaarste die een risico vormt voor de kwaliteit van het onderwijs. Die schaarste wordt mede veroorzaakt door de instroom van internationale studenten. De grenzen van de absorptiecapaciteit komen in zicht en worden op sommige plaatsen reeds overschreden.<sup>6</sup> Een toenemende internationale studentenstroom in de toekomst zal zonder instroombeperkende instrumenten leiden tot een hogere vraag naar (specialistische) docenten, een toenemende werkdruk voor onderwijspersoneel, en een tekort aan onderwijsvoorzieningen en opleidingsplaatsen. Overschrijding van de capaciteit leidt mogelijk tot een verslechtering van het studentenwelzijn, omdat niet alle studenten op goede begeleiding en faciliteiten kunnen rekenen. In die gevallen van schaarste moeten keuzes worden gemaakt tussen wie wel en wie niet toegelaten kan worden.

Regie:

Zelfregie: Op grond van dit wetsvoorstel en de onderliggende regelgeving (die tijdens het wetstraject zal worden voorbereid) worden de instellingen voor hoger onderwijs in staat gesteld om in onderlinge samenwerking en afstemming te inventariseren en te beoordelen in hoeverre het bestaande opleidingsaanbod doelmatig is, gelet op de eerder genoemde wettelijke aspecten. De regering spreekt het vertrouwen uit in de instellingen dat zij vanuit de maatschappelijke functie die zij vervullen in gezamenlijkheid tot een doelmatig opleidingsaanbod kunnen komen, met inachtneming van het belang van de Nederlandse taal en met oog voor de meerwaarde van meertaligheid.

Mocht het zo zijn dat de zelfregie van instellingen in combinatie met bestuurlijke afspraken niet tot het wenselijke resultaat leidt, dan zijn aanvullende mogelijkheden noodzakelijk waarbij de minister zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel kan nemen en zo nodig met doorzettingsmacht kan bijsturen.

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 59

<sup>6</sup> IBO internationalisering in het hoger onderwijs (2019)

## 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

### Hulpvragen

a) *Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?*

In de toelichting van het wetsvoorstel worden gevolgen voor verschillende partijen uitgebreid beschreven. Hieronder volgt een korte samenvatting van de verwachte gevolgen.

#### *Gevolgen voor instellingen*

De instellingen krijgen met de invoering van het wetsvoorstel een zwaardere uitvoeringslast op de onderdelen taal en fixus.

#### *Gevolgen voor studenten*

Ook voor studenten zijn de gevolgen op te delen in de gevolgen naar aanleiding van taalvaardigheid en fixus.

#### *Gevolgen voor de uitvoering*

In de uitvoering heeft dit wetsvoorstel gevolgen voor DUO, de inspectie en CDHO en de NVAO. Voor DUO gaat dit om een uitbreiding van het registratiepakket en mogelijk meer bezwaar- en beroepszaken die afgehandeld dienen te worden. Voor de inspectie geldt dat haar toezichtrol niet verandert, maar dat zij wel betere mogelijkheden tot toezicht en handhaving krijgt. CDHO krijgt een grotere rol op het gebied van taalmaatregelen en binnen het regiestelsel. Met invoering van dit wetsvoorstel ligt het voor de hand dat de NVAO niet langer de motivering van de opleidingstaal beoordeelt ten behoeve van accreditatie. Haar overige taken bij de kwaliteitsborging blijven ongewijzigd, waarbij altijd ook aandacht is voor de taalvaardigheid van studenten en docenten.

#### *Gevolgen voor grensregio's*

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

Bij de uitvoering van deze wet zal specifiek rekening gehouden worden met de regionale verschillen en behoeften. Binnen de stelselbrede doelstellingen van het internationaliseringsbeleid, gericht op maatschappelijke balans, is ruimte voor regionaal en sectoraal maatwerk. Er zal sprake zijn van een grote mate van zelfregie door hogeronderwijsinstellingen, waardoor zij substantiële invloed blijven houden over de gemaakte afspraken, binnen de gestelde wettelijke en beleidsmatige kaders. Op deze manier wordt voorkomen dat de maatregelen zwaarwegende negatieve effecten zullen hebben op de regio.

#### *Gevolgen voor Caribisch Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten*

De voorgestelde wetswijzigingen met betrekking tot het hoger onderwijs gelden onverkort voor Caribisch Nederland. In Caribisch Nederland is slechts een instelling voor hoger onderwijs (als bedoeld in de WHW) gevestigd, te weten Saba University School of Medicine. Dit is een niet-bekostigde instelling. De voorgestelde wetswijzigingen over het instellen van een numerus fixus zijn voor deze instelling niet relevant omdat de betreffende bepalingen niet gelden voor niet-bekostigde instellingen. Ook de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd en de bevordering van de taalvaardigheid in het Nederlands zijn slechts van toepassing op bekostigde instellingen. Daarmee heeft de toets anderstalig onderwijs voorsnog dus feitelijk geen gevolgen voor Caribisch Nederland.



De gevolgen van de taalmaatregelen in het wetsvoorstel hebben geen ingrijpende gevolgen voor studenten uit Caribisch Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Voor die studenten die kiezen voor een Engelstalige opleiding in Nederland kan het wetsvoorstel minder Engelstalig aanbod tot gevolg hebben, maar er blijft naar het oordeel en de verwachting van de regering ook voor studenten uit Caribisch Nederland voldoende Engelstalig aanbod over.

b) *Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten?*

- Uitvoeringstoets Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)
- Uitvoeringstoets Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO)
- Uitvoeringstoets Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)
- Uitvoeringstoets Inspectie van het Onderwijs
- Uitvoeringstoets Studielink
- Grondrechtentoets

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

### Hulpvragen

a) *Wat is het voorstel?*

Taal:

- modernisering en concretisering van de wettelijke eisen met betrekking tot het verzorgen van onderwijs in een andere taal in het hoger onderwijs (artikel 7.2 van de WHW);
- het invoeren van een instemmingsvereiste door de minister met betrekking tot anderstalige opleidingen;
- uitbreiding van de plicht tot het bevorderen de Nederlandse taalvaardigheid naar alle, ook anderstalige, studenten (artikel 1.3, vijfde lid, WHW) en concretisering van die plicht;
- invoering van de mogelijkheid voor internationale studenten in het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo) tot het compenseren van een lager referentieniveau Nederlandse taal, met een hoger referentieniveau voor een andere taal dan normaliter vereist ('omkeerregeling mbo').

Numerus fixus:

- invoering van de mogelijkheid een numerus fixus enkel te voeren op trajecten binnen een opleiding;
- invoering van de mogelijkheid om binnen een capaciteitsfixus een maximumaantal plaatsen voor op niet-EER-studenten<sup>7</sup> vast te stellen;
- invoering van de mogelijkheid om bij onverwachte en grote groei van het aantal aanmeldingen een noodfixus in te stellen.

Regievoering:

- zelfregie van hogeronderwijsinstellingen in gezamenlijkheid als startpunt;
- invoering van de bevoegdheid van de minister van OCW om – als *ultimum remedium* – verleende toestemming voor anderstalig onderwijs in te trekken of hier voorwaarden aan

---

<sup>7</sup> In dit wetsvoorstel wordt met niet-EER-studenten bedoeld studenten die niet behoren tot de een van de groepen van personen, bedoeld in artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000, noch de Surinaamse nationaliteit bezitten, indien de verwachte aanmeldingen van deze personen in aanmerkelijke mate bijdragen aan de ontoereikendheid van de onderwijscapaciteit.

te verbinden, zoals het maximaliseren van het aantal studieplaatsen. De minister van OCW zal zich hierbij laten adviseren door een adviescommissie.

*b) Hoe houdt het voorstel rekening met doeltreffendheid en doelmatigheid; uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (incl. doenvermogen, regeldruk en handhaving); brede maatschappelijke impact?*

In de toelichting is de relatie beschreven tussen het doenvermogen van de student en de maatregelen op het terrein van:

- taalvaardigheid (met name in de master)
- fixus

In de toelichting wordt een afweging gemaakt tussen het verwachte beroep op het doenvermogen en de te behalen beleidsdoelen.

Daarnaast zijn de regeldrukeffecten van het voorstel berekend en zijn de belangrijkste randvoorwaarden voor goede uitvoerbaarheid beschreven. Deze paragraaf zal worden aangevuld na het doorlopen van de fase van uitvoeringstoetsen en consultatie.

De brede maatschappelijke impact van de te nemen maatregelen staat centraal in de motivering van het wetsvoorstel. Het doel van het wetsvoorstel is het creëren van balans in de internationalisering van het hoger onderwijs, ten behoeve van een beter evenwicht tussen maatschappelijke kosten en baten.

*c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?*

#### Taal

Een risico is dat CDHO niet tijdig tot een advies kan komen over de bestaande opleidingen, bijvoorbeeld vanwege de complexe afweging die gemaakt moet worden.

- ➔ Dit risico wordt verkleind door een heldere beleidsregel die in het verlengde van dit wetsvoorstel wordt opgesteld. Bovendien zijn al verkennende gesprekken gevoerd met de CDHO in verband met de uitvoeringstoetsing om te kijken hoe eventuele hieraan rakende capaciteitsuitdagingen ondervangen kunnen worden.

#### Fixus

Wat betreft de fixusmaatregelen is het risico dat er meer fixi ingesteld kunnen worden waardoor de toegankelijkheid wordt vermindert.

- ➔ Verwacht wordt echter niet dat hier een impuls toe is bij onderwijsinstellingen. Bovendien is het instellen van de nieuwe fixusinstrumenten met waarborgen omkleed. Ook wordt hierop gemonitord middels het regiestelsel dat geïntroduceerd wordt.

Voor dat regiestelsel kan de focus op zelfregie van de instellingen een risico zijn. Het is mogelijk dat instellingen in gezamenlijkheid niet tot een adequate overeenstemming of tot afspraken kunnen komen.

- ➔ Daarento is echter doorzettingsmacht voor de minister van OCW ingebouwd als uiterst middel. Dit is wel een nadrukkelijk ultimatum remedium aan het einde van een escalatieladder.

*d) Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?*

#### Monitoring

Nauwgezette monitoring helpt instellingen bij het maken van adequate afwegingen en gerichte afspraken. Ter ondersteuning van de zelfregie door de onderwijsinstellingen in gezamenlijkheid en het proportioneel inzetten van het beschikbare instrumentarium, draagt de overheid de

medeverantwoordelijkheid om de kennisbasis verder uit te breiden door middel van monitoring. Relevante informatie over de maatschappelijke balans zal bij elkaar worden gebracht via een dashboard dat toegankelijk zal zijn voor onderwijsinstellingen en zal dienen als basis voor latere bestuurlijke afspraken en de advisering aan de minister van OCW over bredere trends en ontwikkelingen ten aanzien van het anderstalige en Nederlandstalige onderwijsaanbod. De voorgenomen inspanningen op het gebied van monitoring worden niet verankerd in het voorliggende wetsvoorstel.

### Escalatieladder

Het proces van regievoering start bij de zelfregie van hogeronderwijsinstellingen in gezamenlijkheid, gevolgd door bestuurlijke afspraken. De toets anderstalig onderwijs vormt het sluitstuk op dit proces van zelfregie. De toestemming om een anderstalig traject of opleiding aan te bieden kan door de minister van OCW worden afgewezen, maar ook later worden ingetrokken. Deze mogelijkheid kan ingezet worden als de continuering van een anderstalige opleiding of anderstalig traject niet langer doelmatig is.<sup>8</sup> Ook kunnen er aanvullende voorwaarden worden verbonden aan het behoud van reeds gegeven toestemming. Deze zijn reeds beschreven in paragraaf 4.2.1. In eerste instantie wordt daarbij uitgegaan van zelfregie door de instellingen in gezamenlijkheid. De wettelijke mogelijkheden kunnen dienen als vorm van *ultimum remedium* voor de minister, om in een uiterst geval in te grijpen in de verhouding tussen het anderstalig en Nederlandstalig aanbod en om de instroom binnen dat aanbod te beïnvloeden. Het gaat bij deze vorm van ingrijpen om incidentele gevallen bij specifieke signalen: de doorlichting van het bestaande aanbod via de toets anderstalig onderwijs is tenslotte in principe eenmalig en niet periodiek.

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

Als de specifieke ontwikkelingen rondom internationale studentenstromen nopen tot steviger ingrijpen van instellingen en er wordt naar de opvatting van de minister van OCW herhaaldelijk onvoldoende of inadequaet gereageerd, zal de minister van OCW vervolgens het initiatief nemen tot bestuurlijke gesprekken. Wanneer een bestuurlijke traject niet tot resultaat leidt en instellingen (al dan niet in gezamenlijkheid) herhaaldelijk in gebreke blijven terwijl het nemen van maatregelen in het opleidingsaanbod wel mogelijk zou zijn, kan de minister van OCW besluiten om aanvullend regie te nemen. Hij zal daarbij advies inwinnen bij de CDHO. Dit advies is niet vrijblijvend. Het ligt in de rede dat alvorens de toestemming tot anderstaligheid zou worden ingetrokken, eerst wordt overgegaan tot het verbinden van de voorwaarde aan de toestemming van een maximaal aantal in te schrijven studenten.

---

<sup>8</sup> Zie het voorgestelde artikel 6.5a, eerste lid, WHW.