

## **Advies Beter Onderwijs Nederland voor Wet internationalisering in balans**

Aan: Demissionair minister Dijkgraaf  
Van: Leden Bestuur Beter Onderwijs Nederland: Francisca Wagenmakers, ...  
Betreft: Advies voor internetconsultatie Wet internationalisering in Balans  
Datum: 14 september 2023

### **Samenvatting**

- (1) BON vindt het een goed plan dat de minister de wettelijke regel wil instellen dat minimaal twee derde van de vakken ('ECTS') van elke bekostigde bacheloropleiding/ track en ad-opleiding (zichtbaar in het vakkenpakket van individuele studenten) de Nederlandse instructietaal moet hanteren.
- (2) BON vindt het een goed plan dat elke bekostigde bacheloropleiding/ track/ ad de wettelijke taak krijgt om het Nederlandse taaleindniveau te specificeren aan de hand van het document van de Taalunie: Taalcompetent in het hoger onderwijs. <https://taalunie.org/publicaties/212/taalcompetent-in-het-hoger-onderwijs> Daarbij krijgt de opleiding de taak om (in ieder geval met inachtneming van het eerder genoemde document) een zinvol taalbeleid te formuleren.
- (3) BON vindt het een goed plan dat elke bekostigde bacheloropleiding/ track/ ad de wettelijke taak krijgt om de Nederlandse taaltraining van de studenten te verantwoorden bij de accreditatiecyclus en in de 'vier standaarden' van NVAO. BON hoopt dat expliciet in de wet komt te staan dat voldoen aan de Nederlandse taalvaardigheidseisen een voorwaarde is voor accreditatie door NVAO.
- (4) BON ontraadt het plan om bepaalde bekostigde bacheloropleidingen uit te zonderen van de verplichting om twee derde van de vakken in het Nederlands te onderwijzen. De criteria hiervoor zijn nooit helemaal objectief vast te stellen, met als gevolg dat iedere opleiding die nu Engelstalig is of wil zijn een beroep zal doen op die uitzonderingsgronden. Dat zal leiden tot een ondoorzichtig en bureaucratisch procedurevlechtwerk, veel discussies, mogelijk rechtszaken en uiteindelijk tot een wet die veel minder effectief is dan nodig. Uitzonderingen op de 'twee-derde-Nederlandse-instructietaal-regel' zijn onwenselijk en onnodig, heeft BON in onderstaande tekst beargumenteerd.
- (5) BON zou liever zien dat in de wet een onderscheid gemaakt wordt tussen het Nederlandse taalvaardigheidsniveau dat de bekostigde hbo- en wo-bacheloropleidingen dienen te realiseren en dat deze niveaus gekoppeld worden aan de niveaus 4F (zelfde als vwo-eindniveau) voor de hbo-bachelor en het nog te definiëren niveau 5F (academisch) voor de wo-bachelor. Dat maakt de kans veel groter dat de eindniveaus ambitieus geformuleerd worden en dat de maatregel effect heeft.
- (6) BON is tegen de 'omkeerregeling bij mbo'. Dat doet afbreuk aan de waarde van het mbo-diploma.

### **Inleiding**

De vereniging Beter Onderwijs Nederland reageert hieronder op de internetconsultatie van het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans (van 14 juli jl.) van minister Dijkgraaf. In die reactie ligt het accent op de kwaliteitsverbetering van het bekostigde hoger onderwijs door maatregelen voor het verhogen van de Nederlandse academische/professionele taalvaardigheid van de studenten. BON concentreert zich daarbij op de voorstellen die de minister heeft voor het bacheloronderwijs (hbo en wo). Ook hierbuiten zijn zinvolle acties mogelijk, maar BON wil zich beperken tot wat minimaal noodzakelijk is voor een substantieel effect. Daarom onze aandacht voor de bachelor.

BON is in grote lijn enthousiast over bovengenoemd aspect in het wetsvoorstel. Het voorstel getuigt van een genuanceerde blik op dit complexe onderwerp. BON wil net als de minister dat in ons hoger

onderwijs de goede zaken behouden blijven en de problemen worden opgelost. Graag zijn we behulpzaam door de voorstellen van de minister kritisch tegen het licht te houden. Onze grondhouding is positief, maar we zien ook mogelijkheden om het wetsvoorstel te verbeteren.

NB. 1 Al eerder heeft BON een voorlopige reactie op het wetsvoorstel geformuleerd. Deze staat op de site van de vereniging Beter Onderwijs Nederland:

<https://www.beteronderwijsnederland.nl/nieuws/verengelsing/2023/07/minister-dijkgraaf-presenteert-wetsvoorstel-internationalisering-in-balans/>

NB. 2 Inmiddels heeft de minister de reacties van veel mensen en instellingen op het wetsvoorstel kunnen lezen op de site van de internetconsultatie. Tussen veel reacties die het debat op zinvolle wijze voeden, ziet BON ook reacties die veel misvattingen bevatten. BON heeft op een aantal van deze misverstanden gereageerd. U leest onze reacties op de volgende site:

<https://www.beteronderwijsnederland.nl/nieuws/2023/07/veelvoorkomende-misvattingen-in-het-debat-over-verengelsing-en-internationalisering/>

NB. 3 BON erkent dat de kwaliteit van het hoger onderwijs niet alleen bepaald wordt door onderwijsinhoudelijke maatregelen, maar ook door randvoorwaarden als financiering, beschikbaarheid van docenten, internationale regelgeving, et cetera en de (soms perverse) prikkels die deze zaken met zich mee kunnen brengen. Het is wat dat betreft jammer dat onze demissionaire minister het bekostigingssysteem van het hoger onderwijs pas later aan de orde wil stellen. BON heeft dit ook kenbaar gemaakt in een reactie op de Kamerbrief van minister Dijkgraaf van 21 april jl.

(<https://www.beteronderwijsnederland.nl/onderwijs-in-beeld/2023/06/nederlandse-instructietaal-bij-minimaal-60-van-het-onderwijs/>)

### **Heldere probleemstelling**

Terecht erkent de minister dat door het grote aantal Engelstalige opleidingen onze landstaal erodeert (domeinverlies) en dat dit schadelijk is voor de maatschappelijke cohesie. Daarnaast erkent de minister terecht dat de instroom van buitenlandse studenten inmiddels zo groot is dat de kwaliteit van het onderwijs in gevaar komt, de docenten overbelast zijn, de Nederlandse studenten regelmatig verdrongen worden uit de opleidingen die ze zouden willen volgen en kamers onacceptabel duur worden, voor zover er nog studentenkamers te vinden zijn. Dit is geen doelmatig gebruik van belastinggeld; het hoger onderwijs heeft zijn maatschappelijke taak te eenzijdig opgevat.

Het getuigt van realiteitszin dat de minister erkent dat de instellingen voor hoger onderwijs (en ook NVAO middels het accreditatiestelsel) de hiervoor genoemde problemen niet adequaat kunnen oplossen zonder betere regelgeving en meer regie van de overheid. De problemen spelen immers al jaren en de instellingen (én NVAO) zijn nauwelijks tot niet effectief geweest in hun oplossingsstrategieën, voor zover die er waren. Het principe dat hogeronderwijsinstellingen zelf mogebepalen wat goed voor ze is moet deze keer wijken, in het belang van onze maatschappij als geheel.

### **Eisen waaraan de oplossing moet voldoen: deels goed maar deels te impliciet**

Terecht schrijft de minister dat hij vindt dat de nieuwe beleidsmaatregel ertoe moet leiden dat hoger opgeleiden (en ad-afgestudeerden) die op kosten van onze belastingbetaler zijn opgeleid, onze landstaal beter moeten beheersen, namelijk op academisch/professioneel niveau. Dat is nodig voor de kwaliteit van onze landstaal, voor de binding in onze samenleving en ook omdat onze taal een cultuurdrager is.

Terecht wil de minister dat de beleidsmaatregel ertoe leidt dat afgestudeerden ook het Engels (of nog een taal) goed beheersen, dat het hoger onderwijs internationale contacten blijft onderhouden (in het

belang van bepaalde wetenschapsgebieden), dat we genoeg internationale studenten blijven aantrekken voor de tekortsectoren in de industrie (BON heeft uitgezocht: met name IT'ers en elektrotechnici voor de grensregio's) en dat uitwisseling van studenten in de grensregio's mogelijk moet blijven. En terecht moet de maatregel toelaten dat onze studenten in contact komen met andere culturen en hun mores. Veruit de meeste Nederlandse afgestudeerden blijven in Nederland, maar ongeacht of ze hier blijven, in onze internationale wereld is deze ervaring belangrijk om als hoger opgeleide succesvol te functioneren in een beroep, in onze maatschappij als geheel en zelfs in andere landen. Terecht stelt de minister echter dat we in eerste instantie moeten kijken naar het belang van ons eigen land. Daar heeft de belastingbetaler recht op.

Expliciet had de minister mogen benoemen dat de beleidsmaatregel zo eenvoudig mogelijk moet zijn. Anders is toezicht houden op de naleving van de regel zo complex dat er weinig terecht komt van de beoogde veranderingen.

De minister zou kunnen overwegen opleidingen die moeten veranderen van het Engels naar het Nederlands als instructietaal een overgangperiode gunnen, bijvoorbeeld door de financiering van deze opleidingen voor tien jaar of langer op minimaal het niveau van 2023 te laten, ook bij dalende instroom van studenten, zodat deze opleidingen voorlopig geen docenten hoeven te ontslaan. Bovendien zou dit een forse financiële prikkel zijn tot kleinschalig en intensief onderwijs.

Ook zou de minister in de documentatie eenduidiger kunnen aangeven dat hij zich wat betreft te formuleren Nederlandse taaleisen wil beperken tot de studenten die onderwijs volgen dat de Nederlandse overheid bekostigt. Hij doet in de maatregel dus geen uitspraken over eventuele Nederlandse taaltraining in niet-bekostigde opleidingen. Dat impliceert dus (begrijpt BON) dat hij in de maatregel geen eisen stelt aan de bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid van studenten die van buiten de EER komen. Zij betalen immers instellingscollegegeld en hun opleiding wordt dus niet door de belastingbetaler betaald. (Het is wel denkbaar dat deze studenten dan ook duidelijker deel zullen moeten uitmaken van niet-bekostigde opleidingen of tracks, eventueel binnen private scholen of universiteiten, die al of niet contacten onderhouden met onze reguliere instellingen voor hoger onderwijs.)

### **BON vindt de (taal)maatregelen deels effectief, maar ziet ook risico's**

Het is verstandig dat de minister namens de overheid de regie neemt en wil eisen dat bij minimaal twee derde van de modules (dus van de 'ECTS') van elke bekostigde bacheloropleiding/ ad-opleiding of track daarvan (en in elk vakkenpakket dat een student kan kiezen) de Nederlandse instructietaal wordt gehanteerd. Daarnaast wil hij eisen stellen aan de academische/professionele Nederlandse taalvaardigheid (algemene taal en vaktaal) van de studenten die bij deze opleidingen afstuderen. Het is ook verstandig om te eisen dat de opleidingen hiervoor een zinvol taalbeleid formuleren en de eindtermen op het gebied van Nederlandse taalvaardigheid specificeren. BON begrijpt dat de minister wil dat dit laatste gebeurt aan de hand van het document Taalcompetent in het hoger onderwijs van de Taalunie (<https://taalunie.org/publicaties/212/taalcompetent-in-het-hoger-onderwijs>). Dat laatste is een zinvol hulpmiddel. De ervaring leert dat om de taalvaardigheid (vaktaal en algemene taal) van de studenten substantieel te verhogen het nodig is om deze taal te integreren in de vakinhoud, dus in de zaakvakken (genoemd: taallerend vakonderwijs of taalontwikkelen lesgeven). Dat stelt wel eisen aan de taalvaardigheid en de didactiek van de zaakvakdocenten, maar BON weet dat daarmee inmiddels veel ervaring is (in mbo en hbo). Ook het genoemde document van de Taalunie geeft hiervoor zinvolle suggesties. Twee derde van een bacheloropleiding (of ad) in de Nederlandse taal lijkt een acceptabel minimum (BON stelt minimaal 60%) voor het realiseren van de taalvaardigheidssprong in onze landstaal tot het (academische/professionele) niveau dat passend is voor hoger opgeleide inwoners van ons land (en bij de competenties zoals die in het document van de Taalunie zijn geformuleerd.)

Het is goed dat de minister de Nederlandse taaltraining als een kwaliteitseis ziet van elke bekostigde bacheloropleiding of -track (en ad) en daarom voorstelt om deze training, gekoppeld aan de eis dat voor twee derde van het onderwijs de Nederlandse instructietaal wordt gehanteerd, op te nemen in de

accreditatiecyclus van NVAO. Dat betekent dat deze taaltraining in alle vier de accreditatiestandaarden verantwoord wordt.

BON ziet een eerste groot risico in de mogelijkheden die de minister wil bieden om een uitzonderingspositie aan te vragen, wat zou inhouden dat deze opleidingen/tracks niet hoeven te voldoen aan de eis dat ze voor twee derde deel het Nederlands als instructietaal hanteren. Hij geeft verschillende redenen waarom een opleiding terecht zou kunnen beargumenteren dat het voor haar doelmatiger is om een groter deel van de opleiding of een gehele bacheloropleiding anderstalig te maken. BON acht het risico groot dat de mogelijkheid om een uitzonderingspositie te claimen tot veel (onoverzichtelijke of complexe) procedures en bureaucratie leidt en daardoor tot vertraging en gebrekkige mogelijkheden om toezicht te houden op het naleven van de regel. De uitzonderingsgronden die nu in de wet genoemd worden, zijn niet objectief, en worden daardoor te afhankelijk van de toevallige samenstelling van de doelmatigheidscommissie en van wie er op een bepaald moment toevallig minister van Onderwijs is. Zulke uitzonderingsgronden zijn ook niet goed op een objectieve manier te omschrijven. De effectiviteit van de maatregel loopt hierdoor een ernstig risico, meent BON. De uitvoering wordt hiermee te arbitrair; grote onenigheid tussen instellingen en overheid dreigt, mogelijk komen er zelfs rechtszaken, waardoor de uitvoering ernstige vertraging dreigt op te lopen. Daarvoor zijn de problemen die dit wetsvoorstel wil oplossen te urgent.

Daarnaast zijn de argumenten om een uitzonderingspositie te claimen die de minister noemt (en die we daarnaast uit het hoger onderwijs horen) gemakkelijk te weerleggen, of kan de overheid er met behoud van een 'geen-uitzondering-regel' op alternatieve wijze aan tegemoetkomen:

- BON kan niet beredeneren waarom bepaalde groepen studenten van bekostigde bacheloropleidingen zich niet in het Nederlands (in algemene taal en vaktaal) zouden moeten kunnen uitdrukken op een niveau dat passend is voor hun opleidingsniveau, dus op academisch/professioneel niveau. De belastingbetaler heeft er recht op dat deze afgestudeerden hun rol kunnen innemen in het maatschappelijk debat en in hun maatschappelijke rol als hoogopgeleide in de samenleving en op het werk. De uitzonderingen die de minister noemt zijn (blz. 29 in de toelichting):
  - o Opleidingen in een andere taal en cultuur: deze talige studenten zullen beter dan andere in staat zijn om meer talen te leren. Eventueel kan de regel uitsluitend voor deze groep omgedraaid worden: voor één derde deel Nederlandse instructietaal
  - o Joint programs met buitenlandse instellingen. Vaak betreft het hier specialisaties: maak er masteropleidingen van of niet-bekostigde opleidingen, of begin pas in jaar 3 van de bachelor.
  - o University colleges: omzetten in niet-bekostigde opleidingen
  - o De minister noemt ook de technische opleidingen als voorbeeld (opmerking 41 in de toelichting). Juist aan technische afgestudeerden (met name IT, elektrotechniek, robotica, etc.) zou BON de eis willen stellen dat zij een academisch/professioneel Nederlandse taalvaardigheidsniveau hebben. Zij ontwikkelen immers de innovaties die vergaande invloed op ons dagelijks leven en onze veiligheid hebben. Juist zij dienen vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid over complexe zaken in onze landstaal te communiceren met het publiek, met de overheid en met hbo- en mbo-vakgenoten.
- De gedachte dat de uitzonderingen nodig zijn vanwege tekortsectoren is ook te weerleggen. Uit gesprekken weet BON dat er vrijwel alleen tekorten zijn in de sectoren IT en elektrotechniek. De buitenlandse afgestudeerden van deze opleidingen komen voor het grootste deel van buiten de EER. Deze studenten blijven na afstuderen veel vaker in ons land dan buitenlandse EER-studenten. De wet heeft echter geen betrekking op deze studenten omdat zij instellingscollegegeld betalen en dus niet door onze overheid bekostigd worden (begrijpt BON). De opleidingen voor deze studenten mogen dus Engelstalig blijven en hun instroom hoeft door de nieuwe regel daarom niet terug te lopen. Indien bedrijven menen dat er werkelijk meer Europese buitenlandse studenten in een (dus niet- bekostigde) geheel Engelstalige bacheloropleiding opgeleid dienen te worden, dan kan het bedrijf het instellingscollegegeld voor deze studenten betalen en ze op deze wijze sponsoren met beurzen.

- Los daarvan zijn de tekortsectoren nauwelijks afhankelijk van de bekostigde universitaire bacheloropleidingen. Veel meer maken zij gebruik van studenten die een (al of niet bekostigde) master hebben gevolgd. Hiervoor gelden geen strenge eisen op het gebied van Nederlandse taalvaardigheid. Veel onmisbaar buitenlands talent blijft dus gewoon binnenstromen via de master (zonder hoge taaldrempel).
- Ook is het argument makkelijk te weerleggen dat de uitzonderingen nodig zijn voor de uitwisseling van studenten aan onze grenzen. De Vlaamse studenten beheersen immers het Nederlands en kunnen moeiteloos aanschuiven bij onze door toedoen van de regel (voor twee derde) Nederlandstalige bacheloropleidingen. Ook de Duitse studenten hebben hiermee (na een korte cursus) weinig moeite, weten we uit ervaring. Zij leerden in groten getale Nederlands om hier bacheloropleidingen te volgen (en verbonden zich daarmee diepgaander aan Nederland, wat de blijfkans vergrootte), totdat dat niet meer nodig was omdat steeds meer bacheloropleidingen volledig Engelstalig werden.
- Een volgend makkelijk te weerleggen argument is dat inmiddels 46% van de docenten aan de universiteiten geen Nederlands spreekt. In Vlaanderen wordt aan universitair docenten de eis gesteld om binnen vijf jaar Nederlands te leren (zodanig dat zij college kunnen geven in die taal) als voorwaarde voor een vast contract. Zo'n regel is hier in Nederland dus ook goed mogelijk. Bovendien hoeft van een vijfjarige universitaire studie (drie jaar bachelor en twee jaar master) onder de nieuwe wetgeving slechts twee jaar in het Nederlands gedoceerd te worden (dus 40%); dat biedt zeer veel ruimte voor docenten die het Nederlands (nog) niet machtig zijn.
- Een ander door de instellingen genoemd argument om de twee-derde-Nederlands-regel in de bachelor af te wijzen is het misverstand dat het wenselijke Nederlandse taalvaardigheidsniveau ook bereikt kan worden door een (vrijwillig en zonder bindend eindniveau) aanbod van extra-curriculaire taalcurssussen of – horen we nu – door wekelijks 3,5 uur les te krijgen in onze taal. De beoogde substantiële niveausprong tot academische of professionele Nederlandse taalvaardigheid is hierdoor niet te realiseren, weten we uit ervaring in het mbo, het hbo en ook het wo. Uiteraard staat het niet-bekostigde opleidingen vrij om buitenlanders aan onze taal en cultuur te laten snuffelen, maar tot meer dan dat leidt deze inspanning niet.
- Het laatste veelgehoorde tegenargument is dat onze studenten door de maatregel het Engels niet machtig zullen worden en geen interculturele vaardigheden zullen verkrijgen. Dat lijkt nauwelijks geloofwaardig als twee derde van een bachelor en gehele masteropleidingen Engelstalig mogen zijn.

Een tweede maar kleiner risico ziet BON in de – weliswaar beperkte – vrijheid die de bekostigde bacheloropleidingen krijgen om de eindtermen op het gebied van Nederlandse academische/ professionele taalvaardigheid te specificeren aan de hand van de competenties die de Taalunie heeft beschreven in het document Taalcompetent in het hoger onderwijs. BON vindt de beschrijving hiervan relevant en steunt de gedachte dat de opleidingen deze competenties in het licht van hun eigen opleiding zelf dienen te preciseren. BON meent echter dat de kans dat de maatregel effectief is (en dus tot substantiële taalniveausprongen zal leiden) veel groter wordt wanneer de in het document genoemde competenties aangaande het bachelorniveau verdergaand onderscheiden worden voor de hbo- en de wo-bachelorafgestudeerden. De complexiteit van de teksten die de laatste groep moet kunnen hanteren is immers veel groter dan die van de eerste groep. Dat rechtvaardigt tegelijk een koppeling van deze niveaus aan het eerder beschreven 4F-niveau en een nieuw te definiëren 5F-niveau. Voor de opleidingen wordt daarmee duidelijk dat er echt een taalniveausprong verwacht wordt (voor hbo van 3F naar 4F en voor de wo-bachelor van 4F naar 5F). Dat laat voor de opleidingen nog ruim voldoende ruimte voor opleidingsspecifieke invulling en is tegelijk een veel sterkere stimulans om bij accreditaties kritisch te kijken of de door de opleidingen gerealiseerde taal-eindniveaus ambitieus genoeg zijn en passen bij wat we verwachten van een afgestudeerde respectievelijk hbo- of wo-bachelor in het hoger onderwijs. (NB. In het hbo hebben we al eerder het 4F-niveau 'omgeschreven' naar de hele breedte van het hbo.)

Het tegenargument dat deze preciezere niveaustelling onrechtvaardig is voor de buitenlandse studenten die aanschuiven bij onze bekostigde bacheloropleidingen is ook te weerleggen. Het is inderdaad niet mogelijk om verschillende eindniveaus te hanteren binnen één opleiding en derhalve is

verlaging van de eindtermen voor de buitenlandse studenten in onze (grotendeels) Nederlandstalige bekostigde bacheloropleidingen niet mogelijk. Voor de studenten van vlak over de grens (Duitsers en Belgen) zal dit echter weinig problemen opleveren. Zij kunnen onze taal (na eventuele aanvullende cursussen) op deze niveaus aanleren. Wellicht hebben zij wat meer moeite met de productieve dan met de receptieve Nederlandse taalvaardigheden, maar ook tussen de Nederlandse studenten verschillen de aanvangsvaardigheden en talenten. BON meent dat we deze taalniveaus niet mogen verlagen omdat er buitenlandse (of anderszins minder toegeruste) studenten meedoen met de opleiding. Het maatschappelijk belang eist dat we deze Nederlandse taalniveaus hanteren. Buitenlandse studenten in (grotendeels) Nederlandstalige bekostigde bacheloropleidingen moeten zich dan aanpassen.

Een derde risico ziet BON in de niet- of te weinig expliciete formulering dat de bekostigde bacheloropleidingen moeten bewijzen dat zij aan de taaleisen voldoen om geaccrediteerd te mogen worden door NVAO. Dit moet nadrukkelijker in de wetgeving vermeld worden, meent BON.

### **De omkeerregeling**

BON kan zich niet vinden in het voorstel voor een wettelijke basis van een 'omkeerregeling' in het mbo. BON is van mening dat een diploma met een lager Nederlandse-taalbeheersingsniveau een diploma van lagere waarde is. Dat lijkt BON onwenselijk.