

Verslag internetconsultatie

1. Inleidend

Naam: Besluit 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

Van: Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Type voorstel: Algemene maatregel van bestuur

Looptijd consultatie: 16 oktober tot en met 13 november 2020

Doel van het voorstel en voorgelegde vragen:

Betrokkenen konden reageren op de tekst van het besluit en de nota van toelichting. Daarbij is de vraag gesteld: Welke aandachtspunten wilt u aan de wetgever meegeven met betrekking tot de nadere doordinking en uitwerking van deze regeling?

Opbrengst van de consultatie:

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.

2. Beeld van de binnengekomen reacties

De reacties laten zich onderverdelen in twee categorieën. Allereerst zijn opmerkingen gemaakt over de uitwerking van de wijze waarop de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands moet worden bevorderd. Daarnaast is gereageerd op de vormgeving van de toets anderstalig onderwijs, de daarbij gehanteerde elementen en de mogelijkheid om vrijstelling te krijgen van de toets anderstalig onderwijs.

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.

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, maar hebben ook als inzet dat studenten zich op dit vlak ontwikkelen. 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.

Taal waarin het onderwijs wordt verzorgd

Verschillende partijen zijn 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 wordt verwezen 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.

In dit wijzigingsbesluit is gekozen om 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, 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 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. Indien het voeren van een andere taal dan het Nederlands op de arbeidsmarkt niet gebruikelijk is, dan is de meerwaarde van anderstalig onderwijs in het belang van de student onvoldoende aantoonbaar.

Vrijstelling instemming anderstalig onderwijs

Voorts worden door verschillende partijen opmerkingen gemaakt over de gevallen waarin de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 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. Gekozen is 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. Het besluit zal op dit punt niet worden aangepast.

De Hogeschool van Amsterdam vraagt zich af of de mogelijkheid om in te spelen op een interessante buitenlandse vraag niet wordt geblokkeerd. Deze bepaling bepaalt in welke gevallen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 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 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 is 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

anderstalige trajecten dienen op hun eigen merites 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. 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.¹

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 ontstane druk en lasten zijn niet van dien aard dat hiervoor nadere middelen beschikbaar moeten worden gesteld.

¹ Artikel 18.93 WHW.