

INTERNETCONSULTATIE WET TAAL EN TOEGANKELIJKHEID HO EN MBO

22-01-2019

VSNU-reactie

Graag maakt de VSNU gebruik van de gelegenheid om in deze internetconsultatie te reageren op het conceptwetsvoorstel Taalbeleid en Toegankelijkheid. Het wetsvoorstel maakt een aantal voor de universiteiten belangrijke zaken mogelijk, zoals het voorkomen van onderbezetting op numerus fixus-opleidingen, het instellen van een fixus op een anderstalige track, een andere procedure rond gestandaardiseerde toetsen voor studenten met een buitenlands diploma en het vragen van inschrijfgeld aan studenten met een buitenlands diploma.

De universiteiten zijn blij om te zien dat deze belangrijke wijzigingen met dit wetsvoorstel vorm krijgen. De universiteiten zijn ook bezorgd over een aantal elementen van het wetsvoorstel in de huidige vorm. Het wetsvoorstel biedt nog niet afdoende oplossingen voor urgente vraagstukken zoals de toenemende instroom van internationale studenten. Daarnaast wordt op het gebied van taalbeleid en numerus fixus de beleidsruimte voor universiteiten onnodig beknot en worden de administratieve lasten verhoogd, zonder dat duidelijk is welk probleem hiermee wordt opgelost. In deze reactie lichten we voor de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel onze belangrijkste aandachtspunten en bezwaren toe.

Toestemmingsvereiste numerus fixus

Een goede afweging tussen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid (het trilemma) moet voor de universiteiten voorop staan, ook bij deze maatregel over numerus fixus. De integrale verantwoordelijkheid voor deze afweging ligt bij de besturen van de universiteiten. Zij hebben samen met de minister de toegankelijkheid van het hoger onderwijs hoog in het vaandel. Toegankelijkheid kan echter niet het enige perspectief zijn waarmee naar het instrument numerus fixus gekeken wordt. De numerus fixus is immers een belangrijk instrument om de kwaliteit te borgen; bijvoorbeeld uit het perspectief van beschikbaarheid van voldoende docenten en goed uitgeruste studieplaatsen. De kwaliteit van de opleidingen is de verantwoordelijkheid van de instelling: de keuze voor de inzet van de numerus fixus hoort daarom nadrukkelijk bij de instelling te liggen. Uiteraard dient een instelling hierbij rekening te houden met de andere elementen uit het trilemma; de toegankelijkheid en doelmatigheid. Vandaar dat wij het zouden steunen als er achteraf een kwalitatieve toets plaatsvindt op de procedure die door de instelling is gevolgd om tot de keuze voor een numerus fixus te komen, op basis waarvan goedkeuring door de minister kan worden verleend. Een dergelijke aanpak zou nauwer aansluiten bij de tekst van het regeerakkoord, waarin de mogelijkheid wordt genoemd voor de minister om een besluit over een numerus fixus blokkeren.¹

¹ Voorstel:
Artikel 7.53.a

In het voorgesteld lid 1: 'toestemming verlenen' vervangen door 'goedkeuring verlenen'. Het eerste impliceert namelijk dat ministeriële toestemming vooraf noodzakelijk wordt. Het laatste is meer conform de relevante bepaling in het Regeerakkoord: "Het instellen van een numerus fixus voor een bacheloropleiding vanwege beperkte onderwijscapaciteit moet adequaat onderbouwd worden. Zo niet, dan kan de minister het besluit blokkeren."



Er worden in het wetsvoorstel ook enkele zaken gewijzigd waardoor de universiteiten numerus fixus beter kunnen inzetten. De universiteiten zijn blij om te zien dat in het huidige voorstel art 7.53, lid 4 vervalt. Dit geeft opleidingen meer ruimte om te zorgen dat alle plekken in de opleiding met numerus fixus bezet worden en daarmee iets te doen aan de huidige problematiek rond onderbezetting.

De wijze waarop deze maatregel nu in het wetsvoorstel is vormgegeven brengt bezwaren mee. Het is onduidelijk welk probleem deze maatregel moet oplossen, de maatregel zorgt voor zware administratieve lasten en de minister komt hiermee op de stoel van de universiteitsbestuurder te zitten. Het is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de gevolgen indien geen toestemming wordt verleend voor de numerus fixus. In een dergelijk geval - bijvoorbeeld als er niet voldoende gebouwen, laboratoria, stageplaatsen of docenten voor een opleiding beschikbaar zijn - kan de kwaliteit onder druk komen te staan, terwijl de instelling verantwoordelijk is en blijft voor de kwaliteit van haar opleidingen. Bovendien klopt de aannahme niet dat onbeperkte inschrijving altijd mogelijk zou moeten kunnen zijn. Factoren zoals arbeidsmarkt, kwaliteitsvereisten en (tijdige) beschikbaarheid van docenten, laboratoria, externe stage- en opleidingsplaatsen en collegezalen en werkgroepruimtes stellen grenzen aan wat een verantwoorde capaciteit van een opleiding kan zijn. Alleen instellingen zelf zijn in de positie hierover een gefundeerd oordeel te hebben en te bepalen tot hoever een opleiding kan doorgroeien.

Een belangrijk zorgpunt is dat er op basis van de voorgestelde wetswijziging nog weinig te zeggen is over hoe de procedure rond het gewenste goedkeuringsvereiste eruit komt te zien. De minister krijgt door het wetsvoorstel veel vrijheid om de procedure in te richten. Op basis van welke criteria zal de minister bepalen of de onderwijscapaciteit toereikend is om een onbeperkte inschrijving mogelijk te maken? En wanneer zal de minister 'in het belang van de toegankelijkheid' voorschriften aan de toestemming verbinden? Bovendien is de procedure waarbij toestemming voor drie jaar wordt verleend niet in verhouding met de mogelijkheid om de capaciteit aan te passen; vijf jaar zou hier beter passen. Nieuwe gebouwen staan er immers niet binnen drie jaar. Bovendien loopt de bekostiging jaren achter op de feitelijk aanwezige studentenaantallen.

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat het wringt dat er opleidingen met een numerus fixus kunnen zijn in een sector die tekorten op de arbeidsmarkt kent. Het feit dat dit onwenselijk is, neemt niet weg dat opleidingen het instrument van numerus fixus moeten kunnen inzetten als dit nodig is om de kwaliteit te waarborgen. De in het wetsvoorstel gekozen oplossing, de inspanningsverplichting voor voldoende beschikbare onderwijscapaciteit (art. 7.53), is niet alleen onwenselijk, maar introduceert ook verplichtingen die averechts zullen werken. De verplichting geldt immers ook voor internationale studenten die in Nederland willen studeren. Daarmee staat de inspanningsverplichting haaks op de intentie vanuit de internationaliseringsagenda om de instroom te kunnen beperken. Bovendien stemmen instellingen al af met relevante stakeholders, voor zover dit kan leiden tot een hogere capaciteit.

Daarnaast zou het zeer wenselijk zijn om in algemene zin de mogelijkheid te creëren om een capaciteit per traject te kunnen instellen (naast de hieronder beschreven specifiekere mogelijkheid). Hiermee kunnen universiteiten gericht sturen op de instroom van bijvoorbeeld



één traject binnen een opleiding. Dit vergroot de toegankelijkheid van deze opleiding, omdat de capaciteitsbeperking dan niet voor de hele opleiding hoeft te gelden.

Capaciteitsfixus anderstalige trajecten / additionele sturingsinstrumenten

De Memorie van Toelichting geeft aan: "Instellingen hebben vooralsnog weinig instrumenten om te sturen op de instroom van studenten. Gezien de toename in aantallen internationale studenten bij de universiteiten en de ongelijke verdeling daarvan over de instellingen en opleidingen, zal het voor de universiteiten een uitdaging zijn de balans in de international classroom te bewaken." De universiteiten delen deze analyse, getuige de internationaliseringsagenda, en zijn blij dat er een instrument wordt geïntroduceerd waarmee op de instroom gestuurd kan worden.

Het afgelopen jaar is duidelijk gebleken dat deze problematiek voor een deel van de opleidingen ernstig en urgent is. Het nu geïntroduceerde instrument van de capaciteitsfixus bij anderstalige trajecten is zeer welkom, maar niet afdoende als enige oplossing. Ten eerste omdat het in het huidige voorstel onmogelijk is om op de Nederlandstalige én de anderstalige track een fixus te zetten. Ten tweede omdat tegelijkertijd het regime rondom het aanvragen van een fixus sterk verzwakt wordt (zie onze opmerkingen hierboven). En tot slot omdat dit instrument enkel soelaas biedt voor een zeer beperkt aantal opleidingen, namelijk de tweetalige bacheloropleidingen (dit betreft 12% van het totaal aan WO-bachelor opleidingen).

Als een mogelijke oplossing voor het eerste probleempunt stellen we voor om het huidige wetsvoorstel zodanig aan te passen dat het voor tweetalige bacheloropleidingen mogelijk is om én op de Nederlandstalige én op de anderstalige track een aparte fixus te zetten. Hiernaast is en blijft er bij de andere bachelor- en masteropleidingen een grote behoefte aan aanvullende instrumenten om de instroom van internationale studenten te sturen. Zoals verwoord in de Internationaliseringsagenda van VH en VSNU, gaat het daarbij om instrumenten als:

- Een cap op het aantal niet-EER-studenten dat tot de opleiding wordt toegelaten.
- Het uitbreiden van de mogelijkheid om diversiteit als selectiecriteria te hanteren. (zoals nu al mogelijk voor kleinschalig intensief onderwijs in artikel 6.7 WHW)

Door deze instrumenten nu niet te faciliteren, bij aanhoudende urgentie, mist Nederland een belangrijke kans om de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs verder te waarborgen.

Taalbeleid

Gezien de ontwikkelingen in de afgelopen jaren, vinden de universiteiten het van groot belang dat het wetsartikel over de onderwijstaal van opleidingen wordt gemoderniseerd. De universiteiten zijn met name blij om te zien dat het voorgestelde artikel aansluit aan de actualisatie van het taalbeleid op universiteiten. Echter het nu voorgestelde artikel laat, in combinatie met de artikelsgewijze toelichting, weinig ruimte aan instellingen om in het belang van de kwaliteit van onderwijs te kiezen voor een andere onderwijstaal. Problematisch in het voorgestelde lid 2 van artikel 7.2, zijn met name vier zaken:

- De manier waarop in de artikelen en de toelichting wordt gesproken over 'delen van opleidingen' roept het beeld op dat voor elk deel moet worden beargumenteerd waarom een andere taal dan het Nederlands van meerwaarde is. Dit is ondoenlijk en



onwenselijk. Het moet tot de mogelijkheden behoren om dit voor de opleiding als geheel te motiveren, zonder daarbij op elk specifiek onderdeel in te gaan. Het is daarnaast ook nog onduidelijk wat een 'deel van een opleiding' moet inhouden.

- Het schrappen van 'de herkomst van studenten' verhoudt zich slecht tot de wens van de Nederlandse overheid en universiteiten om mobiliteit te stimuleren. Het faciliteren van uitgaande mobiliteit (bijvoorbeeld met de hulp van het Erasmus-programma) is enkel mogelijk als wij ook zelf voldoende gelegenheden creëren voor buitenlandse studenten om hier een deel van hun opleiding te genieten. In dergelijke situaties is de herkomst van studenten dus een zeer belangrijke reden om een deel van de opleiding in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden. De herkomst van studenten zou dus als motivatiegrond in stand moeten blijven.
- De manier waarop in de artikelen wordt gesuggereerd dat de aanwezigheid van buitenlandse docenten het aanbieden van Engelstalig onderwijs alleen rechtvaardigt als het om onderwijs gaat dat door deze docenten wordt gegeven, en dan ook nog alleen als het om "gastcolleges" gaat. Dit doet geen recht aan de bestaande praktijk waarbij in een aantal sectoren structurele inzet van buitenlandse docenten noodzakelijk is om de opleiding overeind te houden. Wij zouden ervoor pleiten om in het wetsartikel en de memorie van toelichting te spreken over 'college' in plaats van 'gastcollege'. Het betreffende lid beperken tot 'gastcollege' gaat voorbij aan de huidige praktijk dat een behoorlijk deel van de wetenschappelijke staf die het vaste curriculum verzorgt niet-Nederlandstalig is. In het tweede deel van de zin ('laat onverlet dat...') zou 'gastdocent' vervangen kunnen worden door 'docent'.
- In de voorgestelde wetstekst moet bij de keuze voor Engels als taal bij een opleiding aangetoond worden dat de taalkeus beter bijdraagt aan het realiseren van de eindkwalificaties dan een Nederlandstalige opleiding. Als een opleiding geheel in het Engels of geheel in het Nederlands wordt aangeboden, is dit wellicht mogelijk. In geval een opleiding zowel een Nederlandstalig programma als een Engelstalig programma kent, is echter niet duidelijk hoe je dit zou kunnen aantonen. Wij zouden dus willen voorstellen om het bij het voorgestelde lid 2.c: het zinsdeel "..., meer dan het voeren van het Nederlands, ..." weg te laten.²

De voorgestelde wijze waarop de eisen aan het taalbeleid van de instellingen zijn geformuleerd (met name lid 3, sub b), roept veel vragen op. Het vragen om inspanningen om de toegankelijkheid te borgen bij de keuze voor een andere taal is voorbarig. Dit gaat voorbij aan het gebrek aan onderzoek op dit punt: vooralsnog is niet gebleken of en bij welke opleidingen de keuze voor een andere taal gevolgen heeft voor de toegankelijkheid.

² Overzicht voorgestelde wijzigingen:
Artikel 7.2

In het voorgestelde lid 2 van Artikel 7.2: 'Herkomst van studenten' toevoegen als motivatiegrond om een deel van de opleiding in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden.

In het voorgestelde lid 2.b van Artikel 7.2: 'gastcollege' vervangen door 'college'

In de Memorie van toelichting: 'gastdocent' vervangen door 'docent'.

In het voorgestelde lid 2.c: het zinsdeel "..., meer dan het voeren van het Nederlands, ..." weglaten.

Het voorgestelde lid 4 weglaten.



Lid 4 biedt zeer veel ruimte om nog extra voorschriften te stellen bij of krachtens AMvB. Noodzaak hiertoe ontbreekt gezien de eisen die reeds worden gesteld in voorgestelde lid 2 en de activiteiten die NVAO en Inspectie gaan ondernemen rondom taalkeuze en taalbeleid.

Tot slot willen de universiteiten steun betuigen voor het feit dat in artikel 7.13 wordt vastgelegd dat de onderwijstaal onderdeel wordt van de OER en de medezeggenschap hier dus instemmingsrecht op heeft.

Kosten toetsen

Het wetsvoorstel voorziet in een andere procedure m.b.t. kosten voor gestandaardiseerde toetsen voor studenten met een buitenlands diploma. Bij ministeriële regeling wordt geregeld dat het instellingsbestuur kosten in rekening mag brengen bij een aspirant-student voor waardering van een buitenlands diploma (inschrijfgeld) en dat kosten voor toetsing taalniveau en bachelorniveau bij de student kunnen liggen.

We zijn blij om te zien dat het vragen van inschrijfgeld met deze wetswijziging mogelijk wordt gemaakt. De in het voorstel op 100 Euro vastgestelde norm zou periodiek moeten worden getoetst op de reële kosten en geïndexeerd. Een belangrijk aandachtspunt hierin is dat de instellingen niet de verantwoordelijkheid moeten krijgen om niet-EER-studenten in dit kader financieel te ondersteunen. Dit is nu ook niet het geval. Daarom is een aanpassing van het voorgestelde tweede lid van artikel 7.50 vereist. Dit tweede lid geldt in de huidige formulering ook voor niet-EER studenten. Het voert te ver dat de instellingen verplicht worden hiervoor financiële ondersteuning moeten geven. Dit zou uitsluitend moeten gelden voor EER-studenten die zich ook daadwerkelijk inschrijven. Bovendien is het van belang om hier te waken voor 'toetstoerisme'. Daarnaast is het zeer relevant of ook in andere EU-landen een vergelijkbaar regime zal worden geïntroduceerd. Dit zou in EU- of Bologna-verband moeten worden bepleit. Daarnaast is het van belang dat studenten met een Nederlands diploma niet automatisch voldoen aan de vooropleidingseisen van masteropleidingen in Nederland (bijvoorbeeld als het gaat om taalvaardigheid). Als de instelling de student de gelegenheid biedt om tijdens de bachelor zich te kwalificeren voor een taaleis, en de student kiest er zelf voor een (gestandaardiseerde) taaltoets te maken om zijn niveau aan te tonen, dan moet deze keuze en de bijkomende kosten bij de student zelf liggen.

Het wetsvoorstel biedt ruimte om de student de kosten te laten dragen voor gestandaardiseerde toetsen, waarmee specifieke competenties/ niveau van de student (bv. GRE/GMAT) worden getoetst. Het is van belang om in de Memorie van Toelichting aanvullend te expliciteren dat als een instelling bij gebrek aan bachelordiploma van gelijk niveau van een student vraagt dat de student het niveau aantoont (bijvoorbeeld door een score op een GMAT/GRE) dat dit voor rekening van de student is. Het wetsvoorstel biedt nu te beperkt ruimte om van een student te verlangen dat zij een toetsresultaat laat zien (en de kosten draagt). Dit lijkt alleen te kunnen als een student niet over een bachelordiploma beschikt. Dit terwijl gestandaardiseerde toetsen een uitstekend (en internationaal zeer gebruikelijk) instrument zijn om de kwaliteit van inkomende studenten te toetsen.

Ten slotte wijzen wij op het belang om de regeling waarin de hoogte van de bijdrage wordt vastgesteld spoedig op te stellen, zodat deze gelijktijdig met de wetswijziging in kan gaan.



Instellingscollegegeld

De universiteiten achten het in het voorstel aangebrachte onderscheid tussen EER en niet-EER studenten goed werkbaar. De wetswijziging verandert alleen de regels voor EER-studenten, voor niet EER-studenten blijft alleen het wettelijk collegegeld van kracht als ondergrens bij het vaststellen van de tarieven. Ook zien we dat de aangekondigde berekeningswijze van de maximale tarieven voor EER-studenten in de Memorie van toelichting goed aansluit op hetgeen de Kamermotie heeft gevraagd. De universiteiten geven in overweging mee deze werkwijze waarop de maxima per AMvB zullen worden vastgesteld helderder te verankeren in de wetstekst zelf, om verwarring hierover later te voorkomen. ³

³ Voorstel:
Artikel 7.46 Gemaximeerd instellingscollegegeld

In de memorie van toelichting 3.3 Instellingscollegegeld, pagina 13, eerste alinea, laatste zin: "Het instellingsbestuur ... , adviesrecht heeft op besluiten over hoogte van het beleid ten aanzien van het instellingscollegegeld" (zie art. 9.33a, tweede lid sub b WHW).