

Reactie AMvB & ministeriële regeling voor de toets anderstalig onderwijs *Vereniging Hogescholen – 28 juni 2024*

De Vereniging Hogescholen (VH) constateert dat in de maatschappij en de politiek zorgen leven over de verengelsing van het hoger onderwijsaanbod en de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandse studenten.

Het hbo kent zoals bekend een grote diversiteit aan opleidingen. Van de aangeboden bacheloropleidingen wordt 92% in het Nederlands gegeven, waarmee de toegankelijkheid van ons onderwijs een gegeven is. Voor hogescholen was en blijft het uitgangspunt dat hbo-opleidingen Nederlandstalig zijn. Van alle opleidingen wordt 80% überhaupt alléén in het Nederlands aangeboden, 12% van de opleidingen wordt in Nederlands aangeboden en in een andere taal. Deze percentages zijn al jaren nagenoeg stabiel¹. Een positie die op 13 juni door de VH is toegelicht in een rondetafelgesprek met de Tweede Kamer over de Wet Internationalisering in balans (Wib)². Het hbo was dus nooit het probleem, is het momenteel ook niet en zal niet het probleem worden. Daarnaast zijn op sectorniveau bindende afspraken gemaakt over het voeren van zelfregie op toekomstig anderstalig onderwijsaanbod.

We verzoeken het kabinet om recht te doen aan het advies van Raad van State (W05.24.00042/I) door het bestaand anderstalig aanbod in het hbo buiten de AMvB TAO te laten. Voor nieuwe anderstalige opleidingen en trajecten verzoeken we het kabinet nadrukkelijk om bij het indienen van clusteraanvragen een lichtere toets AMvB Toets Anderstalig Onderwijs (vanaf nu: TAO) mogelijk te maken.

De VH waardeert dat na alle reacties op de internetconsultatie van de Wet Internationalisering in Balans (WIB) afgelopen jaar het kabinet de criteria en de procedure m.b.t. de TAO verder heeft uitgewerkt. Maar de VH maakt zich zorgen over de (onevenredig) grote impact die de TAO in de huidige vorm heeft op de mogelijkheden om anderstalig onderwijs aan te kunnen blijven bieden en op de administratieve stappen die daarvoor gezet moeten worden. De VH heeft tegen de voorliggende AMvB Toets Anderstalig Onderwijs en de ministeriële regeling de volgende bezwaren op hoofdlijnen, deze worden verderop in meer detail toegelicht:

AMvB

- Ga niet voorbij aan het belang van internationalisering voor de arbeidsmarkt, de Nederlandse kenniseconomie, het innovatievermogen, de brede welvaart en arbeidsmarkt in de betreffende regio en de kwaliteit van het onderwijs. De AMvB schenkt nu te weinig aandacht aan de wensen en oriëntatie van een zich ontwikkelende arbeidsmarkt. In de AMvB zou dit als zwaarder wegend criterium moeten worden opgenomen. Verruim de alternatieve criteria, met name de regionale omstandigheden, arbeidsmarkt, en

¹ Zoals omschreven in de Internationaliseringsagenda werd in 2018 82% van de opleidingen in het Nederlands aangeboden. 11% van de opleidingen had in 2018 naast een Nederlandstalige traject ook een Engelstalige traject. Zes jaar later (2024) zijn de percentages nagenoeg hetzelfde gebleven.

² https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2024A03071

internationale positionering; verruim de gronden om beroep te kunnen doen op regionale omstandigheden en maak het gebruik van verschillende databronnen mogelijk.

- Verruim de uitzonderingsgronden bij het algeheel aan voorzieningen in het criterium toegankelijkheid (beschikbaarheid Nederlandstalige aanbod) voor opleidingen die opleiden voor internationale beroepen. Immers deze opleidingen kunnen enkel in een andere taal aangeboden worden. Nederland verliest aan arbeidsmarkt relevantie als dit type opleiding niet in een andere taal aangeboden kan worden. Pas bij het algeheel aan voorzieningen het spreidingscriterium aan door ook demografische ontwikkeling, regiobelang en studenteninstroom toe te voegen.

Ministeriele regeling

- Voorkom onnodige administratieve lasten – in lijn met de bredere ambities van de rijksoverheid om de regeldruk te verlagen, en tijdverlies voor nieuwe anderstalige opleidingen en trajecten. Zorg voor een lichtere vorm van toetsing (TAO) als de sector zelf met gezamenlijke voorstellen komt, in plaats van het creëren van dubbele processen ten aanzien van anderstalig onderwijs.
- Sluit de Associate degree (vanaf nu: Ad) uit van de TAO
- Zorg voor transparantie, duidelijkheid en herleidbaarheid van beoordelingen. Stel daarom een beoordelingsmatrix beschikbaar waarin duidelijk wordt hoe en op welke wijze de verschillende criteria uit de AMvB worden beoordeeld.
- Beoordeel clusteraanvragen op clusterniveau. Binnen de sector hoger beroepsonderwijs zijn bindende afspraken gemaakt als het gaat om het aanvragen van anderstalig onderwijs. Hogescholen vragen enkel nog in clusterverband nieuwe anderstalige opleidingen/trajecten aan. In de voorgestelde situatie staat het kabinet vrij om in te grijpen *in* de clusteraanvragen, zou dit gebeuren, dan vervalt het draagvlak om nog te werken met clusteraanvragen. Wij roepen het kabinet daarom op om clusteraanvragen enkel als cluster te beoordelen, en deze als zodanig toe te kennen of af te wijzen. De AMvB en de regeling zou zichtbaar moeten aansluiten op deze vorm van zelfregie, zodat zelfregie en AMvB elkaar versterken in plaats van meerwerk opleveren.

A. De Wet internationalisering in balans

Deze internetconsultatie is gericht op de AMvB TAO en de ministeriële regeling procedurele voorschriften voor de TAO (vanaf nu: regeling) die beide onderdeel zijn van de lagere regelgeving bij het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans (vanaf nu: Wib). De Wib is recent aanzienlijk aangepast en moet nog in de Tweede Kamer worden behandeld. Eventuele aanpassingen aan het wetsvoorstel Internationalisering in balans, die bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Kamer worden doorgevoerd, kunnen impact hebben op de onderliggende regelgeving zoals deze AMvB. Een logisch gevolg is dat in onderliggende reactie ook op een aantal onderdelen van de Wib wordt gereageerd.

Allereerst verzoeken we het kabinet om expliciet te kijken naar de toepasselijkheid van de Wib op het hbo. In de wettekst staat terecht dat er in beginsel rekening gehouden dient te worden met de verschillende soorten opleidingen in het stelsel. Echter de wettekst gaat daarmee (nog steeds) voorbij aan de wezenlijke verschillen die er zijn tussen hbo en wo. Die verschillen zijn er niet enkel in aantallen (waaronder de instroom internationale studenten en het percentage anderstalige opleidingen). Het verschil bestaat er ook uit dat hogescholen gericht zijn op het verzorgen van hoger beroepsonderwijs, het doen van onderzoek gericht op de beroepspraktijk en het bijdragen aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht. Deze oriëntatie zorgt ervoor dat het anderstalige onderwijs in het hbo zich anders (dan in het wo) ontwikkelt. In het hbo liggen andere overwegingen ten grondslag aan de keuze voor een voertaal. Overwegingen die (nog) niet altijd voldoende hun weg vinden in de criteria (zie sectie B van deze reactie). Naast de Bachelor valt ook de Associate degree binnen de reikwijdte van TAO. Daar waar de hbo-bachelor onevenredig wordt geraakt, geldt dat in overtreffende trap voor de Ad. Het aantal anderstalige Ad opleidingen is minimaal, de groep internationale studenten is minder dan 1% (N=207) van de totale instroom. Daar waar eventueel instroomgroei plaatsvindt zal dit met name zijn in die opleidingen die voorzien in de arbeidsmarktbehoefte maar er is geen enkele reële indicatie dat er een groei, laat staan een ondoelmatige groei, zal gaan plaatsvinden. Kortom we verzoeken het kabinet om een uitzondering voor de Ad opleiding mogelijk te maken.

In de Wib (en in de toelichting op de regeling) wordt aangegeven dat instellingen een aanvraag voor een anderstalige opleiding / traject binnen 9 maanden na inwerkingtreding van artikel 6.4 WHW in moeten dienen. In de wet is geregeld dat instellingen met elkaar in overleg moeten treden gericht op het gezamenlijk voorleggen van aanvragen met betrekking tot met elkaar samenhangende anderstalige opleidingen of anderstalige trajecten (en dat geldt ook voor dezelfde opleidingen aan verschillende instellingen). De voorgestelde negen maanden voor de beoordeling zijn simpelweg te krap voor de voorbereiding, clustergewijze afstemming en indiening. De VH verzoekt het kabinet om bij het vaststellen van een termijn kwaliteit van de afweging te laten prevaleren boven de snelheid van de implementatie. De VH vraagt het kabinet dan ook om een passende en rijkere overgangsregeling in te richten voor het bestaand anderstalig aanbod zowel voor aanvraag als beoordeling. Een termijn van minimaal twaalf maanden en bij voorkeur langer is daarvoor nodig. De afwegingen die de instellingen gezamenlijk moeten maken bij het beheersen van het aantal anderstalige opleidingen zijn ingewikkeld en kennen vele facetten. Gedacht moet worden aan de regionale omstandigheden en de arbeidsmarkt, de afstemming met het bedrijfsleven en overheden, maar ook aan de mogelijk grote impact op de bedrijfsvoering en het aantal arbeidsplaatsen.

Op verzoek van de VH (en UNL) is er een proef simulatie van de TAO opgezet. De eerste resultaten van de proef zijn na de zomer bekend. De proef zal relevante ervaring en informatie opleveren over de toepassing van o.a. artikel 6.18. De VH verzoekt het kabinet om de uitkomsten van de simulatie mee te nemen en de criteria en werkwijze aan te passen op de bevindingen.

B. De AMvB (Wijziging van Uitvoeringsbesluit WHW 2008)

Artikel 6.15. Beoordeling regionale omstandigheden

Voor het eerste criterium zal een hogeschool moeten bewijzen dat anderstalig onderwijs wordt verzorgd op een locatie op maximaal 25 kilometer van de landsgrens met een anderstalig gebied, of in of nabij een krimpregio. Opleidingen of trajecten die worden aangeboden op een locatie op hemelsbreed 25 kilometer van de landsgrens met een anderstalig gebied, worden in deze AMvB aangemerkt als gevestigd in een grensregio. Vlaanderen wordt niet beschouwd als een anderstalig gebied. Als onderbouwing wordt in de AMvB verwezen naar het CPB omdat het aannemelijk is dat grenseffecten tot op die afstand de arbeidsmarkt beïnvloeden. Er wordt in de AMvB enkel verband gelegd tussen de grens en het effect op de arbeidsmarkt, maar dit kan geheel anders liggen voor het verband tussen grens en onderwijs. Een student kan op andere gronden een studie kiezen bij een instelling niet direct aan de grens (bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van goede grensoverschrijdende OV-verbindingen). Of simpelweg omdat de opleiding slechts op een beperkt aantal plaatsen wordt aangeboden

Hoewel de VH verheugd is met de erkenning van de specifieke problematiek van grensregio's is het huidige criterium voor hogescholen niet werkbaar. De huidige uitwerking is onduidelijk, willekeurig en niet gefundeerd en vooral te strak. De VH verzoekt het kabinet om het criterium te verbreden en beter te onderbouwen (in lijn met het rapport 'Elke Regio Telt'). Een objectiever criterium kan bijvoorbeeld zijn om de bestaande meertalige Euregio's als uitgangspunt te nemen, voor zover zij zich op Nederlands grondgebied uitstrekken.

Artikel 6.16. Beoordeling arbeidsmarkt

Voor het tweede criterium staat omschreven dat het onderwijs gericht moet zijn op een beroepsgroep met 1) een uitzonderlijk groot tekort op de Nederlandse arbeidsmarkt; waarvoor 2) beheersing van het Nederlands niet noodzakelijk is in de beroepsuitoefening. Dit zijn cumulatieve criteria, beide elementen moeten van toepassing zijn op de opleiding of het traject.

De overheid stimuleert al jaren beleid om meer studenten te trekken voor de sectoren zorg en techniek en zet hier ook middelen voor in (VWS, OCW, EZ), juist vanwege de structurele en uitzonderlijk grote arbeidsmarkttekorten. De overheid maakt hierin zelf ook geen verschil in opleidingen in deze sectoren. Er is overal een groot tekort. De VH verzoekt het kabinet om dit beleid voort te zetten en de sectoren techniek, agro-food en zorg in zijn geheel uit te zonderen van de TAO.

Het aantonen van beide indicatoren is voor hogescholen beperkend en kan ervoor zorgen dat er minder professionals worden opgeleid voor de tekortsectoren. De VH is van mening dat toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt onvoorspelbaar zijn. In de toelichting van de AMvB wordt verwezen naar de data van het ROA. Deze data richt zich op het verleden. Op de voorspellingswaarde van de ROA-data is naar de overtuiging van de VH veel aan te merken – laat staan dat het in een sterk veranderende maatschappij de nu nog niet bestaande beroepen waarvoor het hbo opleidt voorspelt.

In de beschrijving van het huidige criterium wordt dan ook voorbijgegaan aan de samenhang met het beleid van 'Elke Regio Telt'. In lijn met 'Elke Regio Telt' moet bijvoorbeeld worden meegewogen wat er nodig is om de brede welvaart en economie te versterken. Dat kan niet op basis van arbeidsmarktdata die enkel de huidige markt weerspiegelen. We verzoeken het kabinet om andere databronnen zwaarder te laten meewegen en de gegevens van het ROA niet als standaard dataset te gebruiken. In het verlengde hiervan verzoekt de VH het kabinet om de woorden "uitzonderlijk groot" te schrappen omdat een kwantificeerbare definitie ontbreekt. Door de lat zo hoog te leggen, werkt de bepaling contraproductief, omdat er ook sectoren met kleinere structurele tekorten zijn die baat hebben bij opleidingen die aantrekkelijk zijn voor buitenlandse studenten. Ten slotte zijn er sectoren waar nu (nog) geen arbeidsmarkttekort is, maar dat tekort kan wel ontstaan als er geen nieuwe (anderstalige) studenten worden opgeleid. Bij onverkorte toepassing van dit criterium veroorzaakt de overheid eerst grote tekorten voordat ze aangepakt kunnen worden.

In lid b gaat het om de uitzonderingsgrond voor een opleiding of traject gericht op een beroepsgroep waarvoor beheersing van de Nederlandse taal in de beroepsuitoefening "niet noodzakelijk is." De VH stelt voor deze defensieve formulering uit te breiden met de toevoeging "of waarvoor een zeer goede beheersing van een andere taal gewenst is." De reden hiervoor is dat de afbouw van anderstalig onderwijs niet ten koste mag gaan van de belangen van Nederlandse studenten en de bedrijven waar zij aan de slag gaan. Het is belangrijk om oog te hebben voor werksituaties waarin voor Nederlandse studenten de beheersing van een vreemde taal zodanig belangrijk is dat dit anderstalig onderwijs rechtvaardigt. Nederlandse studenten kiezen immers bewust voor anderstalige opleidingen ook als er een Nederlandstalig alternatief is. Het kan niet zo zijn dat het kabinet met de AMvB bijdraagt aan de verslechtering van de arbeidsmarkt kansen van Nederlandse studenten?

Tot slot. In de voorliggende AMvB moet een opleiding of traject aan beide voorwaarden voldoen. Als aan beide voorwaarden moet worden voldaan dan heeft dit een sterk reducerend effect op de instroom van benodigd talent in tekortsectoren. Daarom stellen we voor dat voldoen aan één van beide criteria volstaat als onderbouwing van anderstalig onderwijs.

Artikel 6.19. Algeheel aan voorzieningen

Als laatste criterium wordt beoordeeld of het doelmatig is een opleiding of traject anderstalig aan te bieden kijkend naar het geheel van voorzieningen in het hoger onderwijs. In de toelichting op de AMvB staat: "Dat betekent: alle bekostigde Ad- en bacheloropleidingen gezamenlijk. Het kan zo zijn dat, ondanks dat er een goede inhoudelijke reden voor anderstaligheid is, het niet doelmatig is om de opleiding anderstalig te verzorgen gelet op het opleidingsaanbod als geheel (op macroniveau)....Daarbij moet worden gekeken of het passend is om de opleiding anderstalig te verzorgen. De beoordeling van de passendheid betreft een integrale weging van drie elementen (beschikbaarheid Nederlandstalig aanbod; spreiding anderstalig onderwijsaanbod; profiel van de instelling)".

Hogescholen komen hierdoor in een onmogelijke positie terecht. Eerder is al aangegeven dat het hbo uitsluitend clustergerwijze aanvragen voor nieuwe anderstalige opleidingen en/of trajecten zal indienen. Met deze werkwijze wordt invulling gegeven aan de door de Minister verzochte zelfregie

en wordt op stelselniveau gestuurd in plaats van op instellingsniveau. Hiervoor is een governance proces ingericht, waarbij aan de hand van de criteria die worden vastgelegd in de dan geldende AMvB TAO wordt beoordeeld of instellingen een nieuwe anderstalige opleiding en/of traject mogen aanbieden. Het is echter niet mogelijk om daarbij ook nog eens een vergelijk van verwant anderstalig opleidingsaanbod te maken met het wo. Het wo heeft een academische oriëntatie en de bachelor is gericht op de doorstroom naar een master en het hbo heeft een professionele, meer praktijkgerichte oriëntatie waarbij voor alle niveaus, ook de bachelor, instroom in de arbeidsmarkt voorzien wordt.. De instroom in het hbo is ook verschillend. In het hbo stromen juist ook mbo-4 studenten en havisten in die een internationale carrière ambiëren of ambitieuze studenten die zich willen uitdagen door een Engelstalige opleiding te volgen, maar niet bij het wo terecht kunnen of willen. Door de hbo-opleidingen met de wo-opleidingen te vergelijken miskent de AMvB het wezenlijke verschil tussen de sectoren en de opleidingen.

De VH stelt voor om het woord “inhoudelijk” te schrappen en daarmee de definitie van ‘verwant’ in lijn te brengen met de rest van de Regeling Macrodoelmatigheid en de beoordelingspraktijk van de CDHO. De Regeling Macrodoelmatigheid vat verwantschap namelijk breder op dan de AMvB: “verwante opleidingen komen inhoudelijk sterk met elkaar overeen en leiden op tot (min of meer) dezelfde beroepen”. Dat betekent dat naast de inhoud ook meeweegt voor welke beroepen of functies een programma opleidt.

Daarnaast is de VH van mening dat het onnodig is om het bestaande anderstalige aanbod, dat reeds zijn bestaan heeft bewezen en telkens door de NVAO (en in voorkomende gevallen internationaal) geaccrediteerd is, opnieuw zijn bestaansrecht dient aan te tonen. Daarbij komt dat dit destijds bij de aanvraag macrodoelmatigheidstoets en de toets nieuwe opleiding expliciet is beoordeeld door de CDHO aan de hand van het ruimte-criterium . We verzoeken het kabinet om het criterium hierop aan te passen en met een éénduidige definitie te komen.

Het criterium beschikbaarheid Nederlandstalig aanbod lijkt een contradictio in terminis in samenhang met het criterium internationale positionering. Immers de opleiding heeft moeten aantonen dat de kennis, kunde en vaardigheden enkel in een anderstalige context onderwezen kunnen worden. We verzoeken het kabinet om helder aan te geven hoe beide criteria zich tot elkaar verhouden.

C. Ministeriele regeling TAO (Proces) - Wijziging van de Regeling macrodoelmatig opleidingsaanbod hoger onderwijs

Paragraaf 3a. Toets anderstalig onderwijs - Artikel 6d. Gezamenlijke onderbouwing

In artikel 6d lid is het indienen van clusterwijze aanvragen die onderling tevoren op elkaar zijn afgestemd beschreven. Dit artikel past bij de werkwijze van hogescholen zoals omschreven in het voorstel van zelfregie. Het hbo zal namelijk uitsluitend clusterwijze aanvragen voor nieuwe anderstalige opleidingen en/of trajecten indienen. We verzoeken het kabinet dan ook om recht te doen aan de zelfregie van de sector door een lichtere vorm van toetsing (TAO) mogelijk te maken gezien de sector enkel nog via clusteraanvragen nieuwe anderstalige opleidingen en trajecten zal dienen. Een lichtere vorm zou bijvoorbeeld een toetsing kunnen zijn op het - door de sector - doorlopen proces (navolgbaar en getoetst aan de wettelijke criteria). Daarmee wordt een herhaling

van een (volledige) toets vermeden en worden onnodige administratieve en financiële lasten voor hogescholen (en de CDHO) voorkomen.

Paragraaf 3a. Toets anderstalig onderwijs - Artikel 6f. Uitgezonderde trajecten of opleidingen

Opleidingen waarvan ten minste een derde van de studielast is gericht op het verwerven, doorgronden of leren doceren van een taal anders dan het Nederlands en joint programmes met een NVAO accreditatie worden van de toets anderstalig onderwijs uitgezonderd. De uitzonderingen zoals omschreven in 2.5 van de algemene toelichting op de regeling (in lijn met 7.2, vierde lid van de WIB), zijn te smal geformuleerd. De VH stelt voor om bij de uitzonderingsgronden voor joint programmes enkel te verwijzen naar artikel 6.F lid b en de toelichting hierop aan te passen.

CONCLUSIE

De VH concludeert alles overziend dat met de voorliggende AMvB toets anderstalig onderwijs en de ministeriële regeling procedurele voorschriften voor de toets anderstalig onderwijs het proportionaliteitsbeginsel nog steeds wordt geschonden: gezien de huidige situatie in en de andere grondslag van het hbo in het stelsel van hoger onderwijs zijn bestuurlijke afspraken de geëigende route, waarna passende wetgeving als ondersteuning van de bestuurlijke afspraken of desnoods als slot op de deur, logisch zou zijn. In het hbo zijn namelijk al onderling bindende afspraken voor zelfregie op de instroom van internationale studenten gemaakt en het hbo zal uitsluitend clusterwijze aanvragen voor nieuwe anderstalige opleidingen en/of trajecten indienen. Het hbo heeft daarmee vergaande voorstellen gedaan voor zelfregie die naar onze mening voldoende handelingsperspectief en waarborg bieden voor een regulering van de instroom van internationale studenten, het tegengaan van de 'verengelsing' en om de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten te waarborgen.

Niet voor niets concludeerde de Raad van State (april 2024) dat het kabinet onvoldoende duidelijk maakt waarom soortgelijke problemen als in het wo ook in het hbo zouden kunnen rijzen. De Raad van State adviseerde niet voor niets om de TAO voornamelijk niet op het hbo van toepassing te verklaren, dan wel deze sector aan een verlicht toetsingsregime te onderwerpen. In de voorgelegde AMvB en ministeriële regeling vindt het advies geen enkele weerslag. We herhalen ons verzoek aan het kabinet om recht te doen aan het advies van Raad van State door het bestaand anderstalig aanbod in het hbo buiten de AMvB TAO te laten en om voor nieuwe anderstalige opleidingen en trajecten verzoeken we het kabinet nadrukkelijk om deze aan een verlicht toetsingsregime te onderwerpen.