

WIJ WILLEM ALEXANDER,  
BIJ DE GRATIE GODS,  
KONING DER NEDERLANDEN,  
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,  
ENZ. ENZ. ENZ.

**Voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het stellen van voorschriften ten aanzien van de regie op het doelmatig anderstalig onderwijsaanbod (Wet internationalisering in balans)**

**Voorstel van wet**

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het gelet op internationalisering in het hoger onderwijs wenselijk is waarborgen te introduceren voor de doelmatigheid van het onderwijs door de voorwaarden voor het verzorgen van onderwijs in een andere taal te wijzigen en eisen te stellen aan het bevorderen van de taalvaardigheid van studenten, dat het voorts wenselijk is in het belang van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs meer mogelijkheden te scheppen voor beperking van de inschrijvingen in het geval van ontoereikende onderwijscapaciteit en dat het wenselijk is om de grondslag voor de omkeerregeling in het middelbaar beroepsonderwijs op te nemen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

**Artikel I. Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek**

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1 worden in de alfabetische rangschikking de volgende begripsbepalingen ingevoegd:

*anderstalige opleiding*: opleiding die voor meer dan een derde deel van het totale aantal studiepunten van die opleiding wordt verzorgd in een andere taal dan het Nederlands, waarbij bij ministeriële regeling wordt bepaald wanneer een onderwijsseenheid als anderstalig wordt aangemerkt.

*anderstalig traject*: traject dat voor meer dan een derde deel van het aantal studiepunten wordt verzorgd in een andere taal dan het Nederlands, waarbij bij ministeriële regeling wordt bepaald wanneer een onderwijseenheid als anderstalig wordt aangemerkt.

*traject*: programma binnen een opleiding waarvan de studielast en de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die de student bij beëindiging van de opleiding moet hebben verworven, gelijk zijn aan die van de opleiding;

B

Artikel 1.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. De laatste volzin van het vijfde lid vervalt.
2. Aan het slot wordt een lid toegevoegd, luidende:
6. De bekostigde instellingen richten zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van het onderwijs mede op de bevordering van de taalvaardigheid in het Nederlands van studenten. Het instellingsbestuur draagt in elk geval zorg voor het bieden van ondersteuning aan de student in de vorm van het organiseren van specifieke begeleiding waarmee de student in staat wordt gesteld om te voldoen aan de verplichtingen bedoeld in artikel 7.11, tweede lid, eerste volzin, onderdeel b.

C

In artikel 2.3, derde lid, onderdeel b, wordt 'beleidregels' vervangen door 'beleidsregels' en wordt 'artikel 6.2, vierde lid' vervangen door 'artikel 6.2, dertiende lid'.

D

Artikel 5.6, vierde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a en onderdeel c wordt 'artikel 6.2, tweede lid' vervangen door 'artikel 6.2, vierde lid'.
2. In onderdeel b wordt 'artikel 6.2, vijfde lid' vervangen door 'artikel 6.2, achtste lid'.
3. In onderdeel c wordt 'artikel 6.2, eerste lid, onderdeel e' vervangen door 'artikel 6.2, eerste lid, onderdeel c'.

E

In artikel 5.8, eerste lid, onderdeel a, wordt 'artikel 6.2, zevende lid' vervangen door 'artikel 6.2, twaalfde lid'.

F

Artikel 6.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede en derde lid worden vernummerd tot het vierde en vijfde lid en het vierde tot en met tiende lid (oud) worden vernummerd tot het zevende tot en met dertiende lid.
2. Na het eerste lid worden twee leden ingevoegd, luidende:
  2. Onverminderd het eerste lid, legt het instellingsbestuur het voornemen tot:
    - a. het verzorgen van een anderstalige associate degree-opleiding of bacheloropleiding, of
    - b. het verzorgen van een anderstalig traject binnen een associate degree-opleiding of bacheloropleiding,ter instemming aan Onze Minister voor met het oog op de beoordeling of wordt voldaan aan de in artikel 7.2, derde lid, genoemde voorwaarden. Artikel 7.17, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.
3. Het tweede lid is niet van toepassing op een opleiding die is aangewezen op grond van artikel 7.2, vierde lid.

3. De eerste volzin van het vierde lid (nieuw), komt te luiden:  
'Onze Minister laat zich bij de beoordeling van het voornemen, bedoeld in het eerste of tweede lid, bijstaan door een adviescommissie.'
4. Na het vijfde lid (nieuw), wordt een lid ingevoegd, luidende
6. Onze Minister kan zijn instemming met het verzorgen van een anderstalige opleiding of een anderstalig traject:
  - a. tijdelijk verlenen;
  - b. beperken tot het verzorgen van een voltijdse, deeltijdse of duale variant; of
  - c. beperken tot een maximum aantal in te schrijven studenten in de propedeutische fase of, indien die fase niet is ingesteld, de eerste periode in een opleiding of traject met een studielast van 60 studiepunten.
5. In het twaalfde lid (nieuw) wordt na 'de opleiding' ingevoegd 'of het anderstalige traject'.

G

Na artikel 6.2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 6.3. Toets bestaand anderstalig onderwijsaanbod**

1. Het instellingsbestuur dat op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel O, van de Wet internationalisering in balans een anderstalige associate degree-opleiding, een anderstalige bacheloropleiding of een anderstalig traject binnen een associate degree-opleiding of bacheloropleiding verzorgt op grond van artikel 7.2 aanhef en onderdeel c, zoals dat luidde onmiddellijk voorafgaand aan dat tijdstip, legt uiterlijk zes maanden na dat tijdstip het voornemen tot voortzetting van deze opleiding of dit traject ter instemming voor aan Onze Minister.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op een opleiding die is aangewezen op grond van artikel 7.2, vierde lid.
3. Onze Minister toetst of voldaan is aan artikel 7.2, derde lid. Daarbij laat Onze Minister zich bijstaan door een adviescommissie.
4. Onze Minister neemt uiterlijk negen maanden na het verstrijken van de in het eerste lid genoemde termijn een besluit over de instemming, waarbij hij de ingediende aanvragen in onderlinge samenhang beoordeelt.
5. Indien de instemming, bedoeld in het eerste lid, wordt geweigerd, wordt bij besluit bepaald met ingang van welke datum, met inachtneming van een redelijke termijn, de anderstalige opleiding of het anderstalige traject niet meer mag worden verzorgd.
6. Indien niet uiterlijk zes maanden na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel O, van de Wet internationalisering in balans een voornemen tot voortzetting van een anderstalige opleiding of een anderstalig traject ter instemming aan Onze Minister is voorgelegd, mag met ingang van de daaropvolgende dag de anderstalige opleiding of het anderstalige traject niet meer worden verzorgd.
7. Artikel 5.21, eerste, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing op de gevallen bedoeld in het vijfde en zesde lid.
8. Artikel 6.2, zesde, zevende en dertiende lid zijn van overeenkomstige toepassing.
9. Dit artikel vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

H

Na artikel 6.5 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 6.5a Beperking aantal in te schrijven studenten en intrekking**

1. Onze Minister kan besluiten om de op grond van artikelen 6.2, tweede lid, of 6.3, eerste lid, verleende instemming om een anderstalige opleiding of een anderstalig traject te mogen verzorgen in te trekken, indien niet langer wordt voldaan aan de in artikel 7.2, derde lid, onderdeel b, genoemde voorwaarde.

2. Alvorens Onze Minister een besluit neemt als bedoeld in het eerste lid, kan Onze Minister besluiten om het aantal in te schrijven studenten in de propedeutische fase of, indien die fase niet is ingesteld, de eerste periode met een studielast van 60 studiepunten van de anderstalige opleiding of het anderstalige traject, te beperken.
3. Onze Minister laat zich bijstaan door een adviescommissie indien hij voornemens een besluit te nemen als bedoeld in het eerste of het tweede lid.
4. Onze Minister vermeldt in het eerste en tweede lid bedoelde besluit, met inachtneming van een redelijke termijn voor het instellingsbestuur, met ingang van welke datum de anderstalige opleiding of het anderstalig traject niet meer mag worden verzorgd.
5. Artikel 5.21, eerste, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing op het besluit bedoeld in het eerste lid.

#### I

In artikel 6.7, tweede lid, wordt 'bepaald programma binnen een opleiding waarvan de studielast en eindtermen gelijk zijn aan die van de opleiding' vervangen door 'traject'.

#### J

In de artikelen 6.7b, tweede lid, onderdeel b, 6.7c, eerste lid, en 6.7d, onderdelen a en b, wordt 'programma binnen een opleiding als bedoeld in artikel 6.7, tweede lid' vervangen door 'traject'.

#### K

Artikel 6.13 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het vierde lid worden onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel w door een komma, twee onderdeel toegevoegd, luidende:
  - x. of Onze Minister instemming heeft verleend om een anderstalige opleiding of een anderstalig traject te verzorgen, bedoeld in de artikelen 6.2, tweede lid en 6.3, eerste lid, en voor welke taal instemming is verleend,
  - y. of toepassing is gegeven aan artikel 7.53, eerste lid en of daarbinnen toepassing is gegeven aan artikel 7.54b, eerste lid.
2. In het vijfde lid, onderdeel b, wordt 'en w' vervangen door ', w, x en y'.

#### L

Artikel 6.14 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'artikel 6.2, vijfde lid, onderdeel b' vervangen door 'artikel 6.2, achtste lid, onderdeel b'.
2. In het tweede lid wordt 'het besluit, bedoeld in artikel 6.2, eerste lid' vervangen door 'het besluit, bedoeld in de artikelen 6.2, eerste en tweede lid en 6.3, eerste lid'.

#### M

In artikel 6.15 worden, onder vernummering van het vierde lid tot zesde lid, twee leden ingevoegd, luidende:

4. Onze Minister wijzigt de registratie van het gegeven, bedoeld in artikel 6.13, vierde lid, onderdeel x, overeenkomstig het besluit, bedoeld in artikel 6.5a, eerste lid.
5. Onze Minister wijzigt de registratie van het gegeven, bedoeld in artikel 6.13, vierde lid, onderdeel y, indien het instellingsbestuur meldt dat geen toepassing meer wordt gegeven aan artikel 7.53, eerste lid.

#### N

In het tweede lid van artikel 7.1 wordt na 'artikelen' ingevoegd '7.2, 7.2a', wordt na '7.8b,' ingevoegd '7.11, tweede lid, eerste volzin, onderdeel b, 7.13, vierde en vijfde lid,' en wordt '7.30b, tweede tot en met zesde lid' vervangen door '7.30b, tweede en derde lid'.

O

Artikel 7.2 komt als volgt te luiden:

#### **Artikel 7.2. Onderwijstaal**

1. Het onderwijs binnen een associate degree-opleiding of bacheloropleiding wordt voor ten minste twee derde deel van het totaal aantal studiepunten van de opleiding of het traject verzorgd in het Nederlands.
2. Bij ministeriële regeling wordt bepaald wanneer een onderwijsseenheid als anderstalig wordt aangemerkt.
3. In afwijking van het eerste lid, kan een opleiding of een traject voor meer dan een derde deel van het totaal aantal studiepunten van de opleiding of het traject in een andere taal worden verzorgd, indien het voeren van een andere taal:
  - a. past binnen het in artikel 7.2a bedoelde beleid; en
  - b. doelmatig is, gelet op de specifieke regionale of economische omstandigheden, de beschikbaarheid van onderwijzend personeel, de internationale positionering van een specifieke opleiding of traject en het geheel aan voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs.
4. Dit artikel is niet van toepassing op bij ministeriële regeling aangewezen opleidingen of groepen van opleidingen waarvan naar het oordeel van Onze Minister vaststaat dat het anderstalig verzorgen van deze opleiding doelmatig is.

P

Na artikel 7.2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 7.2a. Taalbeleid**

1. Het instellingsbestuur stelt gelijktijdig met het instellingsplan, bedoeld in artikel 2.2, beleid vast met betrekking tot taal, waarin het instellingsbestuur ten minste beschrijft:
  - a. de procedure waarmee en de inhoudelijke gronden waarop wordt overgegaan tot het verzorgen van een anderstalige opleiding of een anderstalig traject;
  - b. de wijze waarop de instelling met betrekking tot de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd, de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten en de kwaliteit van het onderwijs waarborgt;
  - c. op welke wijze invulling wordt gegeven aan de in artikel 1.3, zesde lid, bedoelde verplichting, waaronder in elk geval de beschrijving van het beoogde niveau van taalbeheersing bij studenten, dat per doelgroep verschillend kan zijn.
2. In afwijking van het eerste lid, wordt het taalbeleid voor de eerste maal vastgesteld binnen zes maanden na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel P, van de Wet internationalisering in balans.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de inhoud van het taalbeleid.

Q

De eerste volzin van het tweede lid van artikel 7.11, komt te luiden:

Ten bewijze dat het examen met goed gevolg is afgelegd wordt door de examencommissie een getuigschrift uitgereikt, nadat:

- a. het instellingsbestuur heeft verklaard dat aan de procedurele eisen voor de afgifte is voldaan, en

b. door de examencommissie is vastgesteld dat de student ten minste 56 uur heeft besteed aan de bevordering van zijn taalvaardigheid in het Nederlands door de student die is ingeschreven bij:

1° een anderstalige masteropleiding, of

2° een masteropleiding waarbinnen de student een anderstalig traject volgt.

R

Artikel 7.13 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het tweede lid wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel z door `, en´, een onderdeel toegevoegd, luidende:

aa. de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd en waarin de tentamens worden afgenomen.

2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

4. In de onderwijs- en examenregeling van een anderstalige associate degree-opleiding wordt opgenomen op welke wijze 56 uur wordt besteed aan de bevordering van de taalvaardigheid in het Nederlands. Deze verplichting geldt ook voor een anderstalig traject binnen een associate degree-opleiding.

5. In de onderwijs- en examenregeling van een anderstalige bacheloropleiding wordt opgenomen op welke wijze 140 uur wordt besteed aan de bevordering van de taalvaardigheid in het Nederlands. Deze verplichting geldt ook voor een anderstalig traject binnen een bacheloropleiding.

S

Artikel 7.15, eerste lid, onderdeel c, komt te luiden:

c. de differentiatie in het opleidingsaanbod en de beperking van het aantal inschrijvingen als gevolg van de beschikbare capaciteit of in verband met de arbeidsmarktbehoefte.

T

In de artikelen 7.28, tweede lid, 7.29, eerste lid en 7.30, tweede lid wordt na `voldoende beheersing van de Nederlandse taal´ ingevoegd `of andere taal´.

U

Artikel 7.30b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt voor `kwalitatieve toelatingseisen´ ingevoegd `ten minste twee´.

2. Het derde tot en met vijfde lid vervallen, onder vernummering van het zesde lid tot derde lid.

V

Artikel 7.52c komt te luiden:

**Artikel 7.52c. Reikwijdte paragraaf 4**

In deze paragraaf wordt onder `opleiding´ mede verstaan `traject´.

W

Artikel 7.53 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het opschrift wordt toegevoegd: `associate degree-opleiding of bacheloropleiding´.

2. In het eerste lid wordt `per opleiding´ vervangen door `per associate degree-opleiding of bacheloropleiding´.

X

Na artikel 7.54 worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

**Artikel 7.54a. Beperking inschrijving op grond van beschikbare onderwijscapaciteit masteropleiding**

1. Het instellingsbestuur kan per masteropleiding in verband met de beschikbare onderwijscapaciteit het maximum aantal studenten vaststellen dat voor de eerste maal kan worden ingeschreven voor de opleiding. De vaststelling geschiedt voor een studiejaar.
2. Indien het instellingsbestuur aspirant-studenten selecteert op grond van kwalitatieve criteria, bedraagt het aantal kwalitatieve selectiecriteria ten minste twee.
3. Het instellingsbestuur maakt tijdig de selectieprocedure bekend op grond waarvan de toelating zal plaatsvinden ingeval het aantal aspirant-studenten het maximum aantal, bedoeld in het eerste lid, zou overschrijden. Het instellingsbestuur stelt daartoe een reglement vast.

**Artikel 7.54b. Gedifferentieerde beperking inschrijving op grond van beschikbare onderwijscapaciteit**

1. Het instellingsbestuur kan bij de toepassing van artikel 7.53 of 7.54a voor een opleiding tevens het maximum aantal 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, vaststellen dat voor de eerste maal kan worden ingeschreven, indien de verwachte aanmeldingen van deze aspirant-studenten in aanmerkelijke mate bijdragen aan de ontoereikendheid van de onderwijscapaciteit.
2. Indien het maximum aantal inschrijvingen dat het instellingsbestuur op grond van artikel 7.53 of 7.54a heeft vastgesteld niet wordt overschreden na toepassing van de selectieprocedure, schrijft het instellingsbestuur studenten uit de in het eerste lid genoemde groep in tot het vastgestelde maximum wordt bereikt.
3. Indien een beperking van het aantal inschrijvingen op grond van het eerste lid wordt vastgesteld voor een associate degree-opleiding of bacheloropleiding, doet het instellingsbestuur hiervan mededeling aan Onze Minister voor 1 december voorafgaand aan het studiejaar waarvoor de eerste vaststelling geschiedt.
4. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van dit artikel.

**Artikel 7.54c. Beperking inschrijving bij onverwachte grote stijging aantal aanmeldingen**

1. Onverminderd de artikelen 7.53 en 7.54a kan het instellingsbestuur het maximum aantal studenten vaststellen dat voor de eerste maal kan worden ingeschreven voor een opleiding, indien sprake is van:
  - a. een onverwachte en grote stijging van het aantal aanmeldingen;
  - b. ontoereikende beschikbare onderwijscapaciteit; en
  - c. ernstig risico voor de kwaliteit van het onderwijs.
2. Op het eerste lid is artikel 7.54b, eerste lid, van overeenkomstige toepassing.
3. Het instellingsbestuur dat voor een opleiding artikel 7.53 of 7.54a heeft toegepast maar geen toepassing heeft gegeven aan artikel 7.54b, kan het maximum aantal studenten die niet behoren tot een van de groepen van personen, bedoeld in artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000, noch de Surinaamse nationaliteit bezitten, vaststellen dat voor de eerste maal kan worden ingeschreven, indien sprake is van:
  - a. een onverwachte en grote stijging van het aantal aanmeldingen van aspirant-studenten die niet behoren tot een van de groepen van personen, bedoeld in artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000, noch de Surinaamse nationaliteit bezitten; en
  - b. ernstig risico van verdringing van aspirant-studenten die behoren tot een van de groepen van personen, bedoeld in artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000, of de Surinaamse nationaliteit bezitten.

4. Een beperking van de inschrijvingen op grond van het eerste of derde lid vindt plaats voor een studiejaar en mag het daaropvolgende studiejaar niet opnieuw worden vastgesteld.
5. Het instellingsbestuur stelt een beperking van het aantal inschrijvingen op grond van het eerste of derde lid uiterlijk vast op 1 maart voorafgaand aan het studiejaar waarvoor de beperking geldt en meldt de vaststelling onverwijld aan Onze Minister.
6. Bij de toepassing van het eerste lid wordt de uiterste datum voor aanmelding vastgesteld op 1 april voorafgaand aan het studiejaar waarvoor de beperking geldt.
7. Het instellingsbestuur maakt de selectieprocedure bekend op grond waarvan de toelating zal plaatsvinden. Het instellingsbestuur stelt daartoe een reglement vast. Artikel 7.53, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.
8. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van dit artikel.

Y

Artikel 7.56 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het opschrift wordt toegevoegd door 'voor associate degree-opleiding of bacheloropleiding'.
2. In het eerste lid wordt 'opleiding' vervangen door 'associate degree-opleiding of bacheloropleiding'.
3. Onder vernummering van het derde lid tot vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
  3. Het instellingsbestuur kan voor een opleiding ten aanzien waarvan een ministeriële regeling als bedoeld in het eerste lid is vastgesteld, het maximum aantal studenten die niet behoren tot een van de groepen van personen, bedoeld in artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000, noch de Surinaamse nationaliteit bezitten, vaststellen dat voor de eerste maal kan worden ingeschreven voor de opleiding indien de verwachte aanmeldingen van deze aspirant-studenten in aanmerkelijke mate bijdragen aan het totale aantal aanmeldingen. Artikel 7.54b, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Z

Artikel 9.18, eerste lid, onderdeel a, komt te luiden:

- a. instemmingsrecht op de onderwijs- en examenregeling ten aanzien van de onderwerpen, bedoeld in artikel 7.13, tweede lid, onderdelen a1, b, c, d, e, g, v, z en aa.

AA

In artikel 9.33, eerste lid, wordt, onder vervanging van ', en' aan het einde van onderdeel f door een komma en onder vervanging van de punt aan het einde van onderdeel g door ', en', een onderdeel toegevoegd, luidende:

- h. het taalbeleid, bedoeld in artikel 7.2a.

BB

In artikel 9.33a, tweede lid, onderdeel d, wordt 'en 7.53, derde lid, en voor zover het de selectieprocedure betreft artikel 7.30b, tweede lid' vervangen door ', 7.53, derde lid en 7.54a, derde en vierde lid'.

CC

In artikel 9.38, onderdeel b, wordt 'tweede lid, onder a tot en met g, v en z,' vervangen door 'tweede lid, onderdelen a tot en met g, v, z en aa, en het vijfde lid,' en vervalt ', en 7.30b, tweede lid'.



DD

Artikel 10.3c, eerste lid, onderdeel a, komt te luiden:

a. instemmingsrecht op de onderwijs- en examenregeling ten aanzien van de onderwerpen, bedoeld in artikel 7.13, tweede lid, onderdelen a1, b, c, d, e, g, v, z en aa.

EE

In artikel 10.16b, tweede lid, onderdeel d, wordt na 'het tweede lid, onderdelen a tot en met g,' ingevoegd 'v, z en aa en het derde, vierde en vijfde lid'.

FF

Artikel 10.20, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel e wordt 'tweede lid, onder a tot en met g, v en z,' vervangen door 'tweede lid, onderdelen a tot en met g, v, z en aa,' en wordt 'derde lid' vervangen door 'derde, vierde en vijfde lid'.

2. Onder vervanging van ', en' aan het einde van onderdeel h door een komma en vervanging van de punt aan het einde van onderdeel i door ', en', wordt een nieuw onderdeel toegevoegd, luidende:

j. het taalbeleid, bedoeld in artikel 7.2a.

GG

In artikel 10.20a, tweede lid, onderdeel d wordt 'en 7.53, derde lid' vervangen door ',7.53, derde lid en 7.54a, derde en vierde lid' en vervalt 'artikel 7.30b, tweede lid, en'.

HH

In artikel 11.11, eerste lid wordt 'De commissie heeft voorts instemmingsrecht ten aanzien van de onderwerpen in de onderwijs- en examenregeling, bedoeld in artikel 7.13, tweede lid, onder a1, b, c, d, e, g, v en z en adviesrecht ten aanzien van de vaststelling of wijziging van de overige onderdelen.' vervangen door 'De commissie heeft voorts instemmingsrecht op de onderwijs- en examenregeling ten aanzien van de onderwerpen, bedoeld in artikel 7.13, tweede lid, onderdelen a1, b, c, d, e, g, v, z en aa en adviesrecht ten aanzien van de vaststelling of wijziging van de overige onderdelen.'.

II

In artikel 11.13, tweede lid, wordt 'tweede lid, onder a tot en met g, met uitzondering van de aanwijzing, bedoeld in het derde lid,' vervangen door 'tweede lid, onderdelen a tot en met g, v, z en aa, met uitzondering van het vijfde lid'.

JJ

In artikel 16.16b wordt 'artikel 6.2, tweede lid' vervangen door 'artikel 6.2, vierde lid'.

KK

Voor hoofdstuk 19 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 18.102 Overgangsrecht inspanningsplicht taalbevordering**

Ten aanzien van een student die ingeschreven stond voor een anderstalige masteropleiding of een anderstalig traject binnen een masteropleiding in het studiejaar waarin artikel I, onderdeel Q, van de Wet internationalisering in balans in werking treedt, en deze opleiding of dit traject onafgebroken voortzet, blijft artikel 7.11, zoals dit luidde onmiddellijk voor inwerkingtreding van dat onderdeel, van toepassing.

## **Artikel II. Wijziging van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen**

Artikel 2, tweede lid, onderdeel d, van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen komt te luiden:

d. de beroepsopleidingen, bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, met dien verstande dat voor een beroepsopleiding verschillende referentieniveaus kunnen worden vastgesteld, en

## **Artikel III. Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht**

In artikel 2 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt in de zinsnede met betrekking tot de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek '6.5' vervangen door '6.3, vijfde lid, 6.5, 6.5a, eerste lid'.

## **Artikel IV. Citeertitel**

Deze wet wordt aangehaald als: Wet internationalisering in balans.

## **Artikel V. Inwerkingtreding**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

## **Memorie van toelichting**

### **Inhoud**

I. Algemeen.....	13
1. Inleiding .....	13
Taal in het hoger onderwijs.....	13
Taal in het middelbaar beroepsonderwijs.....	13
Numerus fixus.....	13
Regievoering.....	13
2. Aanleiding en achtergrond .....	14
2.1. Aanleiding .....	14
2.2. Wet taal en toegankelijkheid.....	16
3. Probleem- en doelstelling .....	17
3.1. Taal in het hoger onderwijs .....	17
3.1.1. Opleidingstaal hoger onderwijs.....	17
3.1.2. Bevordering Nederlandse taalvaardigheid in het hoger onderwijs .....	20
3.2. Taal in het mbo .....	21
3.3. Fixusmaatregelen .....	21
3.3.1. Huidig wettelijk kader .....	22
3.3.2. Gerichtte inzet van numerus fixus.....	22
3.3.3. Maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten.....	23
3.3.4. Noodfixus.....	23
3.4. Regievoering.....	23
3.4.1. Autonomie van instellingen.....	24
3.4.2. Brede aanpak regie.....	24
4. Inhoud van het wetsvoorstel.....	25
4.1 Traject .....	25
4.2. Taal in het hoger onderwijs .....	25
4.2.1. Opleidingstaal hoger onderwijs.....	25
4.2.2. Bevordering Nederlandse taalvaardigheid in het hoger onderwijs .....	32
4.3. Taal in het mbo .....	34
4.4. Numerus fixus.....	34
4.4.1. Numerus fixus op een traject .....	34
4.4.2. Maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten .....	35
4.4.3. Noodfixus.....	36
4.5. Regievoering.....	37
5. Verhouding met hoger recht.....	39
5.1. Fixusmaatregelen .....	39
5.1.1. Juridisch kader discriminatieverbod.....	39

5.1.2. Maatregel maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten.....	41
5.1.3. Algemene verordening gegevensbescherming.....	42
5.2. Taalmaatregelen .....	42
5.2.1. Juridisch kader.....	42
5.2.2. Onderwijstaal .....	43
5.2.3. Verplichting tot bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid.....	43
6. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen).....	43
6.1. Gevolgen voor de instellingen .....	43
6.1.1. Taal .....	44
6.1.2. Fixus.....	44
6.1.3. Niet-bekostigde instellingen.....	44
6.2. Doenvermogen en gevolgen voor studenten .....	45
6.2.1. Taalvaardigheid .....	45
6.2.2. Fixus.....	45
6.3. Regeldruk.....	46
6.3.1. Taal .....	46
6.3.2. Fixus.....	47
6.3.3. Regie.....	48
6.4. Gevolgen voor de uitvoering .....	48
6.4.1. DUO .....	48
6.4.2. Toezicht en handhaving.....	48
6.4.3. Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs.....	49
6.4.4. Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) en de kwaliteitsborging van onderwijs.....	50
6.5. Gevolgen voor grensregio's.....	50
6.6. Gevolgen voor Caribisch Nederland, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten.....	51
6.7 Gevolgen voor de rechtspraak.....	52
7. Financiële gevolgen .....	52
7.1. Regie .....	52
7.2. Taal.....	52
8. Advies en consultatie .....	52
9. Inwerkingtreding .....	52
Toets anderstalig onderwijs.....	52
II. Artikelsgewijze toelichting .....	54

# I. Algemeen

## 1. Inleiding

In voorliggend wetsvoorstel worden maatregelen voorgesteld om een duurzame balans voor internationalisering van het hogeronderwijsstelsel te bewerkstelligen. Zoals is aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer 'Beheersing van internationale studentenstromen in het hoger onderwijs'<sup>1</sup> van 21 april 2023, maken deze maatregelen onderdeel uit van een bredere aanpak. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de maatregelen in dit wetsvoorstel, is de inzet om tot bestuurlijke afspraken te komen. Hiermee zorgen de bestuurlijke afspraken voor een overbrugging van de periode tot inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Daarnaast blijft op de langere termijn de aanpak bestaan uit een combinatie van wetgeving en bestuurlijke afspraken.

De maatregelen uit het voorliggende wetsvoorstel betreffen maatregelen op het gebied van taal, numerus fixus en regie. Hieronder wordt kort toegelicht wat de maatregelen in dit wetsvoorstel inhouden. In hoofdstuk 4 wordt de inhoud van de maatregelen nader toegelicht.

### Taal in het hoger onderwijs

- 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 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW));
- 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.

### Taal in het middelbaar beroepsonderwijs

- 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<sup>2</sup> binnen een opleiding;
- invoering van de mogelijkheid om binnen een capaciteitsfixus een maximumaantal plaatsen voor op niet-EER-studenten<sup>3</sup> vast te stellen;
- invoering van de mogelijkheid om bij onverwachte en grote groei van het aantal aanmeldingen een noodfixus in te stellen.

### Regievoering

- invoering van de bevoegdheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: minister van OCW) om – als *ultimum remedium* – verleende toestemming voor anderstalig onderwijs in te trekken of hier voorwaarden aan te verbinden, zoals het maximaliseren van het aantal studieplaatsen. De minister van OCW zal zich hierbij laten adviseren door een adviescommissie.

In het wetsvoorstel zijn geen maatregelen opgenomen die de wijze van bekostiging aanpassen. Een aanpassing in de wijze van bekostiging is een impactvol instrument dat raakt aan het gehele stelsel. De regering wil dit instrument daarom bezien in het volledige beeld van het stelsel en

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2022/023, 22452, nr. 85.

<sup>2</sup> Trajecten: programma binnen een opleiding waarvan de studielast en de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die de student bij beëindiging van de opleiding moet hebben verworven, gelijk zijn aan die van de opleiding. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.1

<sup>3</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. Dit wordt in paragraaf 3.3 nader toegelicht.

betreft de vraag of de bekostiging kan worden herzien met het doel de houdbaarheid van het stelsel te verankeren bij de beleidsreactie op de toekomstverkenning.<sup>4</sup>

## **Leeswijzer**

In deze memorie van toelichting wordt hierna eerst ingegaan op de aanleiding en de achtergrond van de maatregelen in dit wetsvoorstel. In het hoofdstuk daarna komt de probleem- en doelstelling aan bod. Vervolgens worden de maatregelen besproken die worden ingevoerd op het gebied van taal, numerus fixus en regievoering. Daarna wordt uiteengezet hoe deze maatregelen zich verhouden tot hoger recht. In het zesde hoofdstuk worden de gevolgen van dit wetsvoorstel uitgelicht. Het gaat hierbij om de gevolgen voor de instellingen, de studenten, de regeldruk, de uitvoering, de grensregio's, Caribisch Nederland, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten, en de rechtspraak. In het opvolgende hoofdstuk worden de financiële gevolgen van de voorgestelde maatregelen besproken, waarna wordt afgesloten met een toelichting bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

## **2. Aanleiding en achtergrond**

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt een bredere beschrijving gegeven van de context waarbinnen dit wetsvoorstel is ontstaan en welke uitgangspunten ten grondslag liggen aan de maatregelen in dit wetsvoorstel. In de tweede paragraaf wordt een koppeling gemaakt met het wetsvoorstel Wet taal en toegankelijkheid (hierna: WTT) dat gedeeltelijk vergelijkbare maatregelen kende. De regering is voornemens om met indiening van dit wetsvoorstel de Koning te verzoeken de WTT in te trekken.

De specifieke aanleidingen en doelstellingen voor de verschillende maatregelen worden nader toegelicht in hoofdstuk 3.

### **2.1. Aanleiding**

De internationale dimensie van het hoger onderwijs is van groot belang voor de Nederlandse samenleving en (kennis)economie, de onderwijsinstellingen en de student. Het draagt eraan bij dat Nederland als land met een kennis-economie internationaal talent kan aantrekken en aan zich kan binden. Het vormt hiermee een deel van het antwoord op de vraag van de arbeidsmarkt naar meer hoogwaardig opgeleid personeel. Bovendien kan Nederland hierdoor een belangrijke rol spelen in de wereldeconomie en het hoofd bieden aan mondiale en nationale maatschappelijke vraagstukken.

Internationalisering bij hogeronderwijsinstellingen kan de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek bevorderen. Net als onze onderwijsinstellingen ziet de regering internationalisering als één van de redenen waarom Nederland internationaal toonaangevend is op onderwijs- en onderzoeksgebied.<sup>5</sup> Voor de student zit de meerwaarde van de internationale dimensie in de persoonlijke ontwikkeling, interculturele competenties en een brede blik op het vakgebied en de wereld om ons heen. Dit wordt bevorderd door de internationale dimensie van ons onderwijs, bijvoorbeeld via een onderwijsconcept zoals een *international classroom*.

Het Nederlandse hoger onderwijs wordt internationaal geprezen om haar hoge kwaliteit, brede toegankelijkheid en goede aansluiting op de arbeidsmarkt. Bovendien heeft Nederland een uitgebreid en groeiend aanbod van Engelstalig onderwijs, met minimale capaciteitsbeperkingen. Dit maakt Nederland een aantrekkelijk land voor internationale studenten om hun studie, een deel van hun studie of een stage in Nederland te doen.

Hoewel internationalisering grote voordelen kent, schuilen er tegelijkertijd risico's in de toenemende instroom van internationale studenten voor de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van ons onderwijsstelsel. Daarnaast nemen de zorgen toe over de gevolgen van de groeiende instroom van internationale studenten op de bredere leef- en werkomgeving. Hierbij valt te denken aan de oplopende druk op de zorg en de krappe woningmarkt. De Onderwijsraad vatte

<sup>4</sup> De minister heeft deze toekomstverkenning aangekondigd in zijn beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap aan de Tweede Kamer van 17 juni 2022. Kamerstukken II 2021/22, 31288, nr. 964.

<sup>5</sup> IBO, 'Internationalisering van het (hoger) onderwijs', (juli 2019), p. 26.

de dilemma's van internationalisering in haar advies 'Internationalisering van het hoger onderwijs' uit 2018 als volgt samen: "internationalisering is een positief te waarderen koers, maar vraagt wel om waarborgen voor onderwijskwaliteit en toegankelijkheid."<sup>6</sup> In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Internationalisering van het (hoger) onderwijs uit 2019 (hierna: IBO) werd beschreven dat toenemende internationale instroom druk zal zetten op het stelsel, door bijvoorbeeld een hogere vraag naar en werkdruk voor docenten en een grotere vraag naar voorzieningen als gebouwen en laboratoria.<sup>7</sup>

Sinds 2015 is het aantal studenten in het Nederlandse hoger onderwijs aanzienlijk toegenomen, van ongeveer 700.000 naar bijna 820.000.<sup>8</sup> Deze groei is deels toe te schrijven aan de toenemende instroom van internationale studenten, vooral in het wetenschappelijk onderwijs (hierna ook: wo). In het studiejaar 2021/2022 volgden circa 115.000 internationale studenten een studie in het Nederlandse hoger onderwijs. De meesten van hen volgen een wo-bacheloropleiding.<sup>9</sup> Daarnaast zal de herinvoering van de basisbeurs vanaf het studiejaar 2023-2024 mogelijk meer Europese studenten aantrekken om in Nederland te studeren.<sup>10</sup>

Inmiddels is de absorptiecapaciteit op diverse locaties en instellingen en in diverse opleidingen bereikt, met name in het wo. Overvolle collegezalen en een hoge werkdruk voor docenten zetten de onderwijskwaliteit onder druk. Verder dreigt de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten in het gedrang te komen. Met name in de grote steden wordt het steeds moeilijker voor studenten om huisvesting te vinden aan het begin van het studiejaar. Deze trends ondermijnen de ervaring die het onderwijs en het studentenleven in Nederland zouden moeten bieden.

Daarnaast zet het groeiend aantal anderstalige studies het behoud van de Nederlandse taal in het hoger onderwijs onder druk. De regering vindt het behoud van de Nederlandse taal in het onderwijs en de wetenschap een waarde in zichzelf en wil de positie van het Nederlands in het hoger onderwijs versterken. Tevens zorgt een goede uitdrukkingsvaardigheid van het Nederlands voor verbondenheid tussen studenten, docenten en de maatschappij. Ook blijkt uit onderzoek van Nuffic dat de beheersing van de Nederlandse taal een factor is die de blijfkans van internationale studenten vergroot. Internationale studenten noemen de mate waarin zij het Nederlands beheersen als een belemmering om in Nederland te blijven.<sup>11</sup>

#### *Strategische herbezinning internationalisering gericht op duurzame balans*

De sterke stijging van de instroom van internationale studenten in de afgelopen jaren vraagt om een strategische herbezinning op internationalisering en de uitwisseling van talent. Met het voorliggende wetsvoorstel beoogt de regering 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. Dit is in lijn met het eerder genoemde advies van de Onderwijsraad uit 2018, waarin wordt bepleit internationalisering niet te zien als een kwestie van 'wel of niet' maar expliciet te reflecteren op het achterliggende 'waarom' en op wat er nodig is om internationalisering goed te laten werken en de schaduwkanten te beperken.<sup>12</sup> Bij het zoeken naar deze duurzame balans moet oog zijn voor de brede (maatschappelijke) kosten en baten van internationalisering. Studenten dienen primair opgeleid te worden voor (deelname aan) de Nederlandse samenleving, waarbij ook aandacht is voor de bredere internationale context die verbonden is aan onze samenleving en economie.

Dit vereist een instrumentarium waarmee gericht, strategisch en vanuit het perspectief van het gehele stelsel gehandeld kan worden om de balans te bewaren, ook als in de toekomst omstandigheden wijzigen. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt instrumenten te bieden waarmee

<sup>6</sup> Onderwijsraad, 'Internationalisering van het hoger onderwijs', (20 april 2018). p. 2.

<sup>7</sup> IBO, 'Internationalisering van het (hoger) onderwijs', (juli 2019), p. 32.

<sup>8</sup> CBS, 'Hoger onderwijs; ingeschrevenen, onderwijssoort, opleidingsfase en -vorm', 10 maart 2023.

<sup>9</sup> CBS, '40 procent eerstejaars universiteit is internationale student', 18 maart 2022.

<sup>10</sup> Een student maakt slechts aanspraak op studiefinanciering indien sprake is van migrerend werknemerschap of duurzaam verblijf.

<sup>11</sup> Nuffic, 'Stayrate en arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden in Nederland', (mei, 2022). P. 29-30.

<sup>12</sup> Onderwijsraad, 'Internationalisering van het hoger onderwijs', (20 april 2018).

grote en snelle schokken opgevangen kunnen worden, de voordelen van internationalisering worden versterkt en de nadelen ervan worden beperkt. Hierbij is ruimte voor maatwerk, onder andere voor regionale verschillen en tekortsectoren.

De zes uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het voorliggend instrumentarium zijn toegelicht in de brief aan de Tweede Kamer 'Beheersing van internationale studentenstromen in het hoger onderwijs' van 21 april 2023.<sup>13</sup> In het kort betreft het:

- 1) Het optimaal benutten van de meerwaarde van internationalisering voor het stelsel.
- 2) Het zorgen voor een houdbaar en betaalbaar hogeronderwijsstelsel.
- 3) Het borgen van goed en toegankelijk onderwijs voor studenten in Nederland.
- 4) Het behouden en versterken van het Nederlands als taal in het hoger onderwijs.
- 5) Studenten opleiden zodat ze goed deel kunnen nemen aan een internationaal verbonden samenleving en economie.
- 6) Studenten primair opleiden voor de Nederlandse samenleving, maar met aandacht voor de bredere internationale context.

De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn eerder aangekondigd in bovengenoemde brief aan de Tweede Kamer.<sup>14</sup> In die brief werden ook andere maatregelen aangekondigd. Zo lopen buiten dit wetsvoorstel andere trajecten, zoals de toekomstverkenning hoger onderwijs, waarin onder andere naar een toekomstperspectief op de bekostiging wordt gekeken. De regering streeft ook buiten dit wetsvoorstel naar afspraken tussen onderwijsinstellingen onderling en bestuurlijke afspraken met de minister van OCW, bijvoorbeeld over werving en talent, maar ook over onderwijstaal. Tot slot heeft de minister van OCW bij brief van 8 juni 2023<sup>15</sup> de Tweede Kamer laten weten, mede in navolging van een motie van het lid Omtzigt c.s.<sup>16</sup>, vooruitlopend op dit wetsvoorstel maatregelen te treffen om de groei van anderstalige opleidingen te beperken.

## **2.2. Wet taal en toegankelijkheid**

Een deel van de maatregelen in dit wetsvoorstel kwam ook voor in het wetsvoorstel WTT, zoals de fixusmaatregelen en de omkeerregeling in het mbo. Dit wetsvoorstel verschilt echter op een aantal punten van de WTT. Het gaat om zowel inhoudelijk andere keuzes als technische verbeteringen.

Zo is ervoor gekozen om niet meer te werken met een meerwaardecriterium voor anderstalig onderwijs. In plaats daarvan wordt het gebruik van een andere taal dan het Nederlands gekoppeld aan doelmatigheidsargumenten. Deze zullen, in lijn met de wijze waarop de doelmatigheidstoetsing nu is vormgegeven, nader worden uitgewerkt in een beleidsregel. Dit wordt nader toegelicht in paragrafen 3.1.1 en 4.2.1.

Ten aanzien van de maatregelen inzake een numerus fixus is gekozen om deze niet alleen voor de bachelor- en associate degree-opleidingen mogelijk te maken, maar ook voor masteropleidingen. Ook worden de mogelijkheden verruimd om een noodfixus of een fixus op een traject in te stellen. Instellingen worden daarnaast niet verplicht om de capaciteitsproblemen op te lossen die de aanleiding vormen voor het instellen van een numerus fixus, zoals wel in de WTT was voorgesteld. De groeiende instroom van internationale studenten heeft laten zien dat onbeperkte groei en onbeperkte capaciteitsvergroting niet realistisch noch wenselijk zijn. Daarom wordt bovendien het instellen van een numerus fixus niet gelimiteerd tot drie jaar achtereen.

Parallel aan dit wetstraject spelen er meer ontwikkelingen op het gebied van numerus fixus. In het coalitieakkoord is opgenomen dat opleidingen die selecteren dienen te onderbouwen hoe de selectieprocedure past bij de inhoud van de opleiding, effectief is en gelijke kansen borgt. In 2022 en 2023 heeft de inspectie meerdere rapporten uitgebracht met betrekking tot selectie en numerus fixus. Per 1 september 2023 treedt een wetsvoorstel in werking, waarmee loting wordt toegevoegd aan het instrumentarium van selectie voor instellingen. De minister van OCW zal in het najaar van 2023 de Tweede Kamer breder informeren over zijn visie ten aanzien van selectie in het hoger onderwijs. In dit wetsvoorstel wordt de focus daarom gelegd op maatregelen die impact hebben op

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2022/23, 22452, nr. 85.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 31288, nr. 1056.

<sup>16</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 31288, nr. 1008.



de beheerste internationalisering van het Nederlandse hoger onderwijs, waarbij de focus ligt op het instellen van een numerus fixus. Bredere selectievraagstukken en de wijze waarop bijvoorbeeld selectieprocedures worden vormgegeven maken hier geen onderdeel van uit, maar worden op een ander moment besproken.

Regievoering binnen het onderwijsstelsel is een instrument dat destijds niet in de WTT is opgenomen. De regievoering die in dit wetsvoorstel beschreven wordt, is een combinatie van zelfregie door de hogeronderwijsinstellingen gezamenlijk, bestuurlijke afspraken en, als *ultimum remedium*, doorzettingsmacht van de minister met betrekking tot anderstalig onderwijs. Het onderwerp regie is slechts gedeeltelijk verankerd in voorliggend wetsvoorstel en zal veelal uitgevoerd worden middels bestuurlijke afspraken en bredere beleidsontwikkelingen.

### **3. Probleem- en doelstelling**

In dit hoofdstuk wordt nader uitgelegd wat de specifieke aanleidingen en doelstellingen zijn voor de specifieke maatregelen uit het voorliggend wetsvoorstel. Eerst wordt ingegaan op de verschillende taalmaatregelen die worden doorgevoerd om een balans aan te brengen tussen enerzijds de ruimte voor meertaligheid waar de huidige tijd om vraagt, en anderzijds een afweging over de opleidingstaal die preciezer en zorgvuldiger is en waarbij bredere maatschappelijke belangen worden betrokken. Vervolgens worden de nieuwe fixusinstrumenten beschreven, waarna wordt afgesloten met een beschrijving van de doelstellingen van het stelsel van regievoering dat wordt geïntroduceerd.

#### **3.1. Taal in het hoger onderwijs**

Met voorliggend wetsvoorstel heeft de regering als doelstelling om de Nederlandse taal in het hoger onderwijs te behouden en te versterken. In deze paragraaf wordt toegelicht wat haar beweegredenen hiertoe zijn. Daarbij wordt eerst ingegaan op de opleidingstaal in het hoger onderwijs en vervolgens op de plicht om de Nederlandse taalvaardigheid van studenten te bevorderen.

##### **3.1.1. Opleidingstaal hoger onderwijs**

In de afgelopen jaren is het aanbod van volledig anderstalige studies in het hoger onderwijs gestegen. Deze stijging vindt tot nu toe vooral plaats in het wo. 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 hoger beroepsonderwijs (hierna: hbo) wordt vooral Nederlandstalig onderwijs verzorgd. In 2017 was het aandeel Engelstalige hbo-bacheloropleidingen 6% en hbo-masteropleidingen 25%.<sup>17</sup> Dit betekent echter niet dat binnen het hbo geen noodzaak is voor strategisch handelen voordat daar dezelfde problemen ontstaan als in het wo.

De instructietaal bij anderstalig hoger onderwijs is doorgaans het Engels. Het aanbieden van Engelstalig onderwijs heeft positieve kanten. Zo is een goede beheersing van de Engelse taal als een van de meest gesproken talen ter wereld nuttig voor afgestudeerden die internationaal georiënteerd werk gaan doen. Ook dragen Engelstalige opleidingen bij aan een internationaal wetenschappelijk onderzoeksklimaat waardoor internationale (top)onderzoekers makkelijker door instellingen aangetrokken kunnen worden. Voor het benutten van deze voordelen is het echter niet altijd noodzakelijk dat een opleiding volledig anderstalig is. Ook wordt in Nederland op de werkvloer in de meeste gevallen Nederlands gesproken.<sup>18</sup>

Engelstalig onderwijs kan ook negatieve effecten hebben, bijvoorbeeld op de toegankelijkheid en kansengelijkheid. Voor sommige studenten vormt Engels als onderwijstaal een (onbewuste) drempel om zich aan te melden voor een studie, met onbedoelde zelfselectie als gevolg.<sup>19</sup> Het behouden van de Nederlandse taal zorgt ervoor dat mbo-studenten, havisten en vwo'ers die

<sup>17</sup> Inspectie van het Onderwijs, 'De Staat van het Onderwijs 2022.'

<sup>18</sup> Taalunie – De Staat van het Nederlands 2021. Over de verschuivende taalkeuzes van Surinamers, Vlamingen en Nederlanders in het dagelijks leven.

<sup>19</sup> Inspectie van het Onderwijs. Onbedoelde zelfselectie: drempels die gekwalificeerde jongeren ervan weerhouden om een specifieke opleiding in het hoger onderwijs te kiezen (2022).

minder affiniteit met, kennis van of aanleg voor vreemde talen hebben, minder drempels ervaren om in te stromen op de opleiding van hun keuze in het hoger onderwijs.

In deze paragraaf wordt toegelicht welke doelen de regering stelt met betrekking tot de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd. In paragraaf 3.1.2. worden doelstellingen toegelicht met betrekking tot het bevorderen van de taalvaardigheid in het Nederlands. Beide soorten maatregelen dienen ertoe om te borgen dat er meer aandacht komt voor het behoud van het Nederlands in het hoger onderwijs.

Daarbij erkent de regering dat het gebruik van de Engelse taal als (groeierende) wereldtaal bijdraagt aan de internationale positie van Nederland in de open samenleving en economie, en daarbij op diverse plekken onmisbaar is. De Nederlandse- en de Engelse taal kunnen wat dat betreft in het hoger onderwijs goed naast elkaar bestaan.

#### *Huidig wettelijk kader*

Dat opleidingen in het Nederlands worden verzorgd is nu al 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.

Wat de normstelling betreft – dat in beginsel al het hoger onderwijs in het Nederlands wordt verzorgd – dient meer rekening gehouden te worden met de verschillende soorten opleidingen in het stelsel. Zo worden bekostigde opleidingen verzorgd op grond van een specifieke publieke taak die de instellingen vervullen, te weten het verzorgen van initiële opleidingen. De belangen van het voeren van de Nederlandse taal zijn met name verbonden aan het vervullen van die publieke taak. Die verantwoordelijkheid berust niet, of niet in even grote mate, bij instellingen die niet door het ministerie van OCW worden bekostigd. Daarnaast vormen associate degree- en bacheloropleidingen de basis van het hoger onderwijs waarbij het belang van toegankelijkheid het zwaarst weegt. Masteropleidingen hebben doorgaans een meer specialistisch karakter en kennen – gezien de opleidingsfase – in het algemeen een sterkere verwevenheid met (toegepast) onderzoek.

Wat de toegestane uitzonderingen betreft bevat de huidige wet een globale formulering en wordt relatief veel ruimte gegeven aan de instellingen voor uitwerking en interpretatie. Met name de uitzonderingsgrond die betrekking heeft op de noodzaak van het voeren van een andere taal vanwege de aard, inrichting of kwaliteit van de opleiding, of de herkomst van de studenten, is dermate breed geformuleerd dat van een onderscheidend criterium nauwelijks sprake is. Deze handelingsruimte voor instellingen werd afgebakend in een tijd waarin anderstalig onderwijs de uitzondering was en er weinig internationale studenten in Nederland studeerden. De huidige tijd, waarin internationalisering in het hoger onderwijs zichtbaar positieve en negatieve gevolgen heeft voor de Nederlandse samenleving, vraagt om ruimte voor meertaligheid, en tegelijkertijd om een afweging over de opleidingstaal die preciezer en zorgvuldiger is en waarbij bredere maatschappelijke belangen worden betrokken.

Uit het bovenstaande volgt dat ook de wijze waarop de overheid stuurt op de opleidingstaal herzien moet worden. In de huidige situatie is het aan de instelling zelf om te beoordelen of een opleiding voldoet aan de criteria om anderstalig onderwijs te verzorgen, waarbij die criteria op zichzelf al ruim geformuleerd zijn. Individuele keuzes van instellingen die op zichzelf te verantwoorden zijn, kunnen echter samengenomen leiden tot een onwenselijk resultaat op landelijk niveau. Meer regie op de opleidingstaal is nodig. Het heeft de voorkeur dat de instellingen die in gezamenlijkheid nemen door onderlinge afstemming en coördinatie, maar als sluitstuk daarvan is een vorm van externe, onafhankelijke toetsing nodig waarbij een breder perspectief kan worden betrokken. De minister van OCW moet als stelselverantwoordelijke in de positie zijn om te kunnen (bij)sturen op

het aantal anderstalige opleidingen. Belangrijk element in de sturing is het externe toezicht door de inspectie. De huidige bepalingen in de wet bieden onvoldoende bruikbare kaders voor toezicht en handhaving, mede gelet op de ruimte die de wet nu biedt voor uitzonderingen. Reeds in 2018 heeft de inspectie dit gesignaleerd bij haar themaonderzoek naar opleidingstaal.<sup>20</sup> In 2023 heeft de minister van OCW dit opnieuw in een brief aan de Tweede Kamer onder de aandacht gebracht.<sup>21</sup>

Met dit wetsvoorstel worden wijzigingen voorgesteld waardoor beter kan worden beoordeeld of, en er op toe kan worden gezien dat, door de instellingen voor hoger onderwijs overgegaan wordt op anderstalig onderwijs op de juiste inhoudelijke gronden en met procedurele waarborgen. Enerzijds wordt hiervoor gezorgd door te regelen dat een opleiding alleen in een andere taal mag worden verzorgd als de minister van OCW daartoe instemming verleent. Anderzijds wordt ervoor gezorgd dat de inspectie concretere handvatten heeft om toezicht te houden op de naleving van artikel 7.2 van de WHW. Met de wijziging van deze artikelen wordt een driedelige doelstelling nagestreefd, waarbij het uitgangspunt "Nederlands, tenzij" uitdrukkelijk centraal blijft staan. Allereerst is het doel om de wettelijke eisen tot het verzorgen van anderstalig onderwijs te moderniseren en daarbij mogelijkheden te creëren voor maatwerk en meertaligheid. Een tweede doel is duidelijker in de wet neer te leggen welke verplichtingen voor instellingen gepaard gaan met de mogelijkheid anderstalig onderwijs te verzorgen. Ten derde wordt met het wetsvoorstel voorzien in een effectief en sluitend systeem voor uitvoering, naleving en handhaving.

#### *Maatschappelijke belangen meewegen*

Een instelling kan goede redenen hebben om een opleiding of een traject in een andere taal te verzorgen. Gezien de forse groei van het anderstalige opleidingsaanbod en het aantal internationale studenten is het echter de vraag in hoeverre het doelmatig is dat met publieke middelen een anderstalige bachelor- of associate degree-opleiding of een anderstalig traject wordt bekostigd. De verantwoordelijkheid voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen ligt bij de overheid. Zij moet haar verantwoordelijkheid kunnen nemen indien daar aanleiding toe bestaat. Daarbij zijn, waar nodig, focus en doorzettingsmacht van belang.

In de WTT werd de anderstaligheid van opleidingen gezien vanuit de vraag of anderstalig onderwijs voor de student een meerwaarde heeft ten opzichte van Nederlandstalig onderwijs. Dit werd gekoppeld aan de kwaliteit van opleidingen, waarbij vakgenoten (*peers*) een oordeel moesten geven over de opleidingstaal. Gezien de forse groei van het anderstalige opleidingsaanbod, het aantal internationale studenten en de uitdagingen die de afgelopen jaren zijn ontstaan, onder andere op het gebied van tekorten op de arbeidsmarkt en regionale omstandigheden, is de smalle benadering van meerwaarde voor de student niet langer passend. Beter passend is een brede benadering waarbij diverse maatschappelijke belangen worden meegewogen en waarbij wordt gekeken naar het reeds bestaande Nederlandstalige en anderstalige opleidingsaanbod en de spreiding daarvan.

Het maken van deze brede afweging past beter bij de overheid dan bij vakgenoten, zoals bij de kwaliteitstoets het geval is. Zo heeft de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO) in de afgelopen jaren bij de accreditatie van anderstalige opleidingen de instellingen gevraagd om de keuze voor een andere taal dan het Nederlands te motiveren in het licht van de geldende kwaliteitseisen. Uit een rapportage die de NVAO hierover heeft opgesteld komt het beeld naar voren dat weinig kritische discussie heeft plaatsgevonden tussen de opleidingen en beoordelende panels over de gemaakte keuzes.<sup>22</sup> De NVAO heeft aangekondigd de werkwijze hieromtrent aan te zullen scherpen. Voor de korte termijn is dit een goede oplossing. De regering wenst echter een aanpak waarbij bredere maatschappelijke belangen worden meegewogen. De regering ziet hier een rol voor de instellingen gezamenlijk en voor de minister zelf. Hiervoor is een wetswijziging noodzakelijk.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2018-19, 22452, nr. 71.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2022-23, 31288, nr. 1056.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2022/023, 22452, nr. 85.

### 3.1.2. Bevordering Nederlandse taalvaardigheid in het hoger onderwijs

Aandacht in het hoger onderwijs voor de Nederlandse taalvaardigheid van studenten is belangrijk, zowel in Nederlandse als anderstalige opleidingen en trajecten. Het bevorderen van de 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. Bovendien is taal een van de belangrijkste factoren die bijdragen aan binding met Nederland.<sup>23</sup> Beheersing van de Nederlandse taal zorgt voor verbondenheid tussen studenten, docenten en de maatschappij.

#### *Huidig wettelijk kader*

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>24</sup>

Veel hogeronderwijsinstellingen kennen een taalcentrum waar studenten vrijblijvend en extra-curriculair hun taalvaardigheden kunnen verbeteren. De ervaring leert dat slechts een klein deel van de studenten van deze faciliteiten gebruikmaakt. Opleiders aan opleidingen in het hoger onderwijs geven aan dat zij de Nederlandse taalvaardigheid van studenten als één van de belangrijkste verbeterpunten zien.<sup>25</sup> Daarnaast krijgen Nederlandstalige studenten weinig mogelijkheid om hun Nederlandse schrijfvaardigheid te oefenen als zij ingeschreven zijn bij een anderstalige opleiding, aldus de inspectie, maar hebben zij deze vaardigheid wel nodig tijdens hun stage en daarmee mogelijk bij hun toekomstige beroep.<sup>26</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>27</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.

#### *Uitbreiding plicht tot bevordering Nederlandse taalvaardigheid naar alle studenten*

De instellingen voor hoger onderwijs hebben, naast een verantwoordelijkheid jegens de Nederlandstalige studenten, een verantwoordelijkheid ten aanzien van de socialisatie van anderstalige studenten. Die verantwoordelijkheid is erin gelegen dat zij studenten voorbereiden op een goede aansluiting op de Nederlandse arbeidsmarkt en dat zij de studenten in staat stellen om te participeren in de Nederlandse samenleving. Kennis van de Nederlandse taal en cultuur versterkt hun binding met Nederland en bereidt hen voor op toetreding tot de Nederlandse arbeidsmarkt. De bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid en kennis van de Nederlandse cultuur heeft dan ook vooral een socialiserende functie. Het ligt bovendien in de lijn der verwachting dat dit een positief effect heeft op de blijfkans van internationale studenten.

Met voorliggend wetsvoorstel wordt de plicht van hogeronderwijsinstellingen om de taalvaardigheid van studenten te bevorderen geconcretiseerd, zodat het voor de instellingen, de studenten en de inspectie duidelijker is hoe de instellingen aan die plicht voldoen. De regering stelt zich daarom ten doel dat bij zowel Nederlandstalige als anderstalige studenten de taalvaardigheid in het Nederlands wordt bevorderd, waarbij zij rekenschap geeft van het feit dat deze groepen studenten een andere uitgangspositie, en mogelijk verschillende behoeften en uitdagingen hebben. De regering is van

<sup>23</sup> SCP, 'Denkend aan Nederland, Sociaal en Cultureel', 2019.

<sup>24</sup> Inspectie van het Onderwijs, 'De Staat van het Onderwijs 2023', mei 2023, p. 16.

<sup>25</sup> Warps, J., De Visser, M., Lodewick, J., & Termorshuizen, T., 'Verkenning vervolgonderwijs. Wensen van het vervolgonderwijs betreffende kennis en vaardigheden van geslaagden uit het voortgezet onderwijs.', 2021, ResearchNed.

<sup>26</sup> Inspectie van het Onderwijs, 'De Staat van het Onderwijs 2023', mei 2023, p. 166.

<sup>27</sup> Idem, p. 153.

oordeel dat het taalbeleid van de instelling op dit punt niet vrijblijvend mag zijn en tot concrete, zichtbare resultaten moet leiden.

### **3.2 Taal in het mbo**

Voor het mbo wordt met dit wetsvoorstel de wettelijke basis gecreëerd voor de reeds eerder in het wetsvoorstel WTT opgenomen omkeerregeling. Deze maatregel volgt uit de Kamerbrief 'Internationalisering in evenwicht'.<sup>28</sup>

#### Omkeerregeling

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. Deze regeling maakt voor deze studenten het behalen van het diploma mogelijk, zonder af te doen aan de waarde van het diploma.

In het mbo maakt het examenonderdeel Nederlandse taal deel uit van iedere beroepsopleiding, ook van de opleidingen waar internationale studenten aan deelnemen. Dit betekent dat iedere student moet aantonen de Nederlandse taal op een bepaald niveau te beheersen om een diploma te kunnen halen. Voor studenten die recent in Nederland zijn gekomen, bijvoorbeeld omdat het kinderen van expats zijn, en die hier een mbo-opleiding willen volgen, is dit niveau moeilijk haalbaar. Zij hebben immers nog maar een beperkt aantal jaren de tijd gehad om de Nederlandse taal machtig te worden. Voor hen vormt het niveau dat moet worden behaald voor het examenonderdeel Nederlandse taal daarmee een struikelblok voor het behalen van het diploma, terwijl ze wel in staat zijn om aan de overige eisen te voldoen. Dit terwijl zij tegenover het lagere niveau Nederlandse taal vaak een hoger dan vereist niveau van een tweede taal kunnen stellen.

### **3.3. Fixusmaatregelen**

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>29</sup> Een toenemende internationale studentenstroom in de toekomst zal zonder instroombeperkende instrumenten leiden tot een hogere vraag naar (specialistische) docenten, een hogere werkdruk voor onderwijspersoneel, en een tekort aan onderwijsvoorzieningen en opleidingsplaatsen. Overschrijding van de capaciteit leidt bovendien 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.

Dit wetsvoorstel maakt daarin een onderscheid mogelijk tussen twee groepen studenten. De verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid om kwalitatief en toegankelijk hoger onderwijs te realiseren, richt zich in eerste instantie tot de in Nederland gevestigde leerlingen en studenten. Vanwege het beperktere aanbod van hoger onderwijs in het Caribisch deel van het Koninkrijk, voelt de regering die verantwoordelijkheid ook richting de bevolking daar. Vanwege de op EU-recht gestoelde gemeenschappelijke rechtsorde binnen de Europese Unie, en de onderlinge wederkerigheid en solidariteit daarbinnen, strekt deze verantwoordelijkheid zich uit tot andere EU-onderdanen. De toegankelijkheid van het hoger onderwijs binnen de EU beïnvloedt bovendien in belangrijke mate het succes van de interne markt en de daadwerkelijke uitoefening van het vrije verkeer van personen. Er is namelijk een directe relatie tussen het onderwijs en toegang tot de arbeidsmarkt van de individuele lidstaten. Op grond van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER) strekt deze verantwoordelijkheid om toegankelijk onderwijs te organiseren zich uit tot andere landen binnen de EER (Noorwegen, IJsland en Liechtenstein).

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2017/18, 22452, nr. 59.

<sup>29</sup> IBO, 'Internationalisering van het hoger onderwijs', juli 2019.

Voor de leesbaarheid van dit wetsvoorstel is ervoor gekozen voor deze groep samen de term 'EER-studenten' te gebruiken. In de voorgestelde wetstekst gaat het om de groepen personen die worden genoemd in artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000 en personen met de Surinaamse nationaliteit. Daaronder valt iedereen met de Nederlandse nationaliteit (inclusief personen uit de Caribische delen van het Koninkrijk), personen die op grond van verdragen of internationaal recht met Nederlanders gelijk moeten worden gesteld in het kader van de studiefinanciering, en groepen personen die in het Besluit studiefinanciering 2000 kunnen worden opgenomen. Bij die laatste groep gaat het bijvoorbeeld om verschillende groepen statushouders. (Aspirant) studenten die niet tot deze groepen behoren, worden gemakshalve aangeduid als 'niet-EER-studenten'. In gevallen van schaarste is het vanwege het verschil in verantwoordelijkheid te rechtvaardigen EER-studenten voorrang te geven op niet-EER-studenten. Deze rechtvaardiging is bevestigd door de Raad van State tijdens de parlementaire behandeling van de het wetsvoorstel WTT.<sup>30</sup>

Een van de doelen van dit wetsvoorstel is om de toegankelijkheid en kwaliteit van het hoger onderwijs voor Nederlandse studenten en studenten uit de EER te waarborgen. Dit wetsvoorstel introduceert, in navolging op de wens van instellingen en de Tweede Kamer, nieuwe instrumenten om de instroom van internationale studenten te beheersen. Het voorliggende wetsvoorstel maakt het voor instellingen mogelijk om een fixus gericht in te voeren op alle soorten opleidingen (bachelor, associate degrees, master) en trajecten binnen deze opleidingen. Daarnaast introduceert dit wetsvoorstel een beperking van het aantal plaatsen voor niet-EER-studenten in het geval van een capaciteitsbeperking en wordt voorzien in een zogenaamde noodfixus die instellingen eenmalig voor één studiejaar kunnen hanteren bij onverwachte en grote instroom van studenten.

### 3.3.1. Huidig wettelijk kader

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 WHW eigenhandig een numerus fixus instellen, maar dat kan op dit moment alleen voor de opleiding als geheel. De Wet Kwaliteit in Verscheidenheid (2013) gaf instellingen meer opties om kwalitatieve eisen te stellen voor de toelating tot een masteropleiding (artikel 7.30b, WHW). Masteropleidingen kunnen, aanvullend op de eis van een bachelordiploma, toelatingseisen stellen. Ook hebben masteropleidingen reeds nu de optie om het aantal beschikbare plaatsen te beperken en studenten te selecteren. In de huidige wetgeving doen instellingen een melding bij de Minister van OCW als zij een fixus instellen op een bacheloropleiding of een associate degree opleiding (artikel 7.53, zesde lid, WHW). Voor masteropleidingen geldt geen meldplicht voor het instellen van een maximum aantal plaatsen.<sup>31</sup> Alles wijst erop dat instellingen een zorgvuldige afweging maken bij het instellen van een numerus fixus. Dat is belangrijk vanwege de kanselijkheid en voor opleidingen die zijn gericht op de tekortsectoren. Op stelselniveau brengt de inspectie periodiek in beeld hoe toegankelijk het hoger onderwijs is voor aspirant-studenten. Daarin kijkt de inspectie bij welke opleidingen wordt geselecteerd en naar trends in de instroom.

### 3.3.2. Gerichte inzet van numerus fixus

Opleidingen kunnen nu alleen een fixus instellen op een opleiding als geheel. Dit terwijl de schaarste die ontstaat bij een te hoge instroom van studenten zich ook kan voordoen op slechts een onderdeel van de opleiding, bijvoorbeeld op een populair traject. Na inschrijving komt het soms voor dat sommige trajecten dermate populair zijn en de maximale capaciteit wordt bereikt of zelfs overschreden, terwijl er op andere trajecten nog genoeg onderwijscapaciteit is. Opleidingen zijn binnen de huidige wetgeving dan genoodzaakt de totale instroom op een opleiding te beperken om te voorkomen dat bij één specifiek traject de maximale capaciteit wordt overschreden. De drukte op zo'n traject kan dan leiden tot een verminderde toegankelijkheid voor de rest van de

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35282, E.

<sup>31</sup> Vanwege de grote omvang van dit wetsvoorstel is ervoor gekozen enkel de nieuwe instrumenten voor fixus te introduceren, en daarbij de bestaande regels voor numerus fixus in de master te verduidelijken middels een nieuwe bepaling. Er is er bewust voor gekozen de regels rond numerus fixus tussen bachelor/associate degree en master niet verder te harmoniseren.

opleiding. Het is belangrijk om het hoger onderwijs zo toegankelijk mogelijk te houden. Dit wetsvoorstel regelt dat instellingen een numerus fixus zo gericht mogelijk in kunnen zetten. Dit wetsvoorstel introduceert daarom een fixus voor trajecten binnen een opleiding (associate degree, bachelor en master). Het doel van de maatregel is om de toegankelijkheid voor aspirant studenten te waarborgen en zo gericht mogelijk de instroom te sturen.

### 3.3.3. Maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten

Met een numerus fixus kunnen instellingen een hogere instroom van studenten straks gericht reguleren. Wanneer instellingen een capaciteitsbeperking instellen, brengt dat een risico met zich mee voor de toegang van Nederlandse studenten en andere studenten uit de EER. Op dit moment wijzen de cijfers daar nog niet op, maar op termijn is het denkbaar dat de instroom leidt tot verdringing van studenten uit Nederland en uit de EER. De maatregelen in dit wetsvoorstel beogen dit te voorkomen.

### 3.3.4. Noodfixus

In het kader van de organiseerbaarheid van het onderwijs is het belangrijk dat opleidingen voorafgaand aan het studiejaar tijdig voorbereidingen kunnen treffen om de optimale onderwijskwaliteit te bieden aan studenten. Het kan voorkomen dat tijdens de inschrijfprocedure sprake is van een onverwachte en grote groei van het aantal inschrijvingen. De plotselinge groei van het aantal inschrijvingen kan resulteren in overschrijding van de beschikbare onderwijscapaciteit, zoals beschikbare fysieke onderwijsruimte, gezonde verhouding tussen aantal docenten en studenten, en beschikbare stageplaatsen. Daarnaast vormt een plotselinge toename van het aantal inschrijvingen van studenten van buiten de EER een risico op verdringing van Nederlandse en EER-studenten. Dit laatste kan zich bijvoorbeeld voordoen bij opleidingen die reeds werken met een numerus fixus, maar daarbinnen geen maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten hebben vastgesteld.

In de huidige situatie is het voor instellingen niet mogelijk om op deze onvoorziene situatie in te spelen. Opleidingen zonder fixus zijn dan verplicht alle studenten toe te laten, wat grote gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van het onderwijs op deze opleidingen. Instellingen zouden in zo'n situatie niet in staat kunnen zijn om op korte termijn de onderwijscapaciteit te vergroten. Dit wetsvoorstel voorziet instellingen daarom van een noodrem en maakt het mogelijk dat ze in hoogst uitzonderlijke situaties tijdens de inschrijfprocedure eenmalig en voor één jaar een noodfixus kunnen instellen. Het doel van de noodfixus bij de inzet voor opleidingen zonder bestaande numerus fixus is om de onderwijskwaliteit te waarborgen. In die gevallen kan naast de algemene noodfixus, ook een differentiatie worden aangebracht in het aantal plaatsen voor onderscheidenlijk EER-studenten en niet-EER-studenten. Voor opleidingen met een numerus fixus, maar zonder maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten, zal een noodfixus de vorm krijgen van een alsnog vast te stellen maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten. Hiermee kan de toegankelijkheid voor Nederlandse en EER-studenten gewaarborgd worden en wordt verdringing voorkomen.

## **3.4. Regievoering**

Het voorliggende wetsvoorstel introduceert een aantal maatregelen dat het mogelijk maakt om sterker te sturen op de opleidingstaal en op de beoogde verhouding tussen Nederlandstalig- en anderstalig aanbod in de associate degree- en bachelorfase van het hoger onderwijs. Daarnaast kunnen instellingen door middel van de nieuwe fixusmaatregelen de instroom in anderstalige trajecten beter sturen en – alleen als dat proportioneel en effectief is – de instroom van niet-EER-studenten maximeren binnen een fixus. De regering verwacht dat deze maatregelen op zichzelf effect zullen hebben, maar wil borgen dat ze ook in samenhang effectief worden ingezet en dat bij de inzet de effecten op het hogeronderwijsstelsel en de maatschappij als geheel worden meegewogen.

Daarom wordt in dit wetsvoorstel een aantal maatregelen geïntroduceerd die aanzetten tot samenwerking en bijdragen aan regievoering, in eerste instantie door en tussen hogeronderwijsinstellingen in gezamenlijkheid en in tweede instantie vanuit de overheid en haar uitvoeringsorganisaties.

De doelstelling van meer regievoering in het stelsel is dat met een consistente, brede maatschappelijke blik wordt gekeken naar de internationalisering van het hogeronderwijsstelsel en naar de balans tussen de positieve en negatieve effecten daarvan.<sup>32</sup> Zelfregie door de hogeronderwijsinstellingen in gezamenlijkheid staat centraal in de bredere beleidsvorming rondom de beheersing van internationale studenten. 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 als *ultimum remedium* met doorzettingsmacht kan bijsturen om de balans op stelselniveau te bewaken.

Binnen de stelselbrede doelstellingen van het internationaliseringsbeleid gericht op een maatschappelijke balans is ruimte voor regionaal en sectoraal maatwerk. Om die ruimte goed te benutten, en te voorkomen dat door het maatwerk de stelselbrede balans in gevaar komt, is regievoering van belang. Maatwerk kan nodig zijn vanwege de noden op de arbeidsmarkt of regio's, vanwege uiteenlopende internationale oriëntatie van onderwijs- en wetenschapsgebieden, regionale profilering en door verschillen in de absorptiecapaciteit van regio's en specifieke onderwijsinstellingen.

#### 3.4.1. Autonomie van instellingen

De regering constateert dat de autonome keuzes van individuele instellingsbesturen, bij ongewijzigd beleid, niet toereikend zijn om ontstane maatschappelijke knelpunten rond internationale studentenmobiliteit op te lossen. In het IBO wordt bijvoorbeeld een aantal stelselvragen opgeroepen ten aanzien van de rol van de overheid op het gebied van de onderwijstaal.<sup>33</sup> Enerzijds kan het voor een individuele instelling een legitieme keuze zijn om Engelstalig onderwijs aan te bieden. Anderzijds dient vanuit het oogpunt van het behoud en de versterking van het Nederlands als opleidingstaal ook op stelselniveau een afweging gemaakt te worden over de toegankelijkheid van Nederlandstalig aanbod en over de verhouding met anderstalig aanbod. Ook het werven van internationale studenten levert een dergelijke spanning tussen het individuele en collectieve belang op: voor de instelling kan de toename van internationale studenten voordelen hebben, maar in het bredere perspectief veroorzaakt dit een toenemende druk op toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijsstelsel.

#### 3.4.2. Brede aanpak regie

Het voorliggende wetsvoorstel geeft rekenschap van de autonomie van hogeronderwijsinstellingen en erkent dat deze autonomie van grote waarde is. Het voorstel is gericht op een betere samenwerking tussen instellingen en in relatie tot hun omgeving. De individuele autonomie van onderwijsinstellingen staat echter niet boven de houdbaarheid van het onderwijsstelsel op de langere termijn, de toegankelijkheid voor de student en een doelmatige besteding van publieke middelen. Het past binnen de stelselverantwoordelijkheid van de minister van OCW dat de bredere maatschappelijke effecten van het onderwijsbeleid worden meegewogen. Deze stelselverantwoordelijkheid vereist een andere en actievare houding van de overheid.

Daarbij wordt nadrukkelijk niet beoogd om de regievoering van instellingen over te nemen. De bevoegdheid van de overheid om vanuit haar stelselverantwoordelijkheid maatregelen in te zetten is niet onbegrensd en moet te allen tijde proportioneel en weloverwogen ingezet worden. De huidige WHW biedt reeds mogelijkheden voor bijsturing.<sup>34</sup> Dit wetsvoorstel beoogt de huidige mogelijkheden aan te scherpen zodat deze beter toepasbaar zijn op de reeds geschetste situatie.

De regering wil voorkomen dat zij daarbij op microniveau gaat sturen op de inrichting van het onderwijs. De kennis op dat niveau zit immers bij docenten en instellingen. Het is daarom

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2022/23, 22452, nr. 85.

<sup>33</sup> IBO, 'Internationalisering van het (hogere) onderwijs', juli 2019, p. 43 ev.

<sup>34</sup> Art. 5.20WHW: tussentijds accreditatie ontnemen. Art. 6.5 WHW: intrekken van rechten aan opleiding en in het bijzonder 6.5a: als de opleiding 'in redelijkheid niet of niet meer doelmatig kan worden geacht'. Art. 7.56 WHW: vaststellen arbeidsmarktfixus. Art. 7.30b WHW: aanwijzen studieplekken in master WO om inschrijving vanuit bachelor te garanderen.



belangrijk regievoering rondom de instroom van internationale studenten in een breder perspectief te plaatsen, waarin ruimte is voor meer elementen dan de instrumenten die met het voorliggende wetsvoorstel verankerd worden. In de eerste plaats wordt voor regievoering een beroep gedaan op de zelfregie van hogeronderwijsinstellingen in gezamenlijkheid, en daarmee – voor de vormgeving van het proces – op de onderwijskoepels die hen vertegenwoordigen. Zelfregie staat centraal in de bredere beleidsontwikkeling rondom de beheersing van internationale studenten en wordt grotendeels via bestuurlijke afspraken ondersteund.

## **4. Inhoud van het wetsvoorstel**

In dit hoofdstuk wordt de uitwerking van de verschillende voorgestelde maatregelen nader toegelicht. Dit hoofdstuk begint met een korte toelichting van de term traject (paragraaf 4.1). Dit begrip wordt met dit wetsvoorstel opgenomen in de begripsbepaling van de WHW, omdat het zowel een rol speelt bij de taalmaatregelen als de fixusmaatregelen in dit wetsvoorstel. Vervolgens worden achtereenvolgens de taalmaatregelen in het hoger onderwijs (paragraaf 4.2), taal in het mbo (paragraaf 4.3), fixusmaatregelen (paragraaf 4.4) en het kader voor regie (paragraaf 4.5) toegelicht.

### **4.1 Traject**

Met dit wetsvoorstel wordt het traject geïntroduceerd als een eenheid die in het Nederlands of in een andere taal wordt verzorgd. In het hoger onderwijs zijn verschillende betekenissen van de begrippen "traject" en "track" gangbaar. Met traject wordt in dit wetsvoorstel bedoeld: een programma binnen een opleiding waarvan de studielast en de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die een student zich bij beëindiging van de opleiding moet hebben verworven, gelijk zijn aan die van de opleiding. Daarbij wordt aangesloten bij de reeds bestaande vormen van trajecten in de WHW, zoals een programma in het kader van kleinschalig en intensief onderwijs (artikel 6.7, tweede lid WHW). Uit deze definitie volgt dat een traject evenveel studiepunten telt als de opleiding als geheel: een student volgt een traject van het begin van de opleiding tot het einde. Dit betekent dat hieronder bijvoorbeeld niet wordt verstaan: een afstudeerrichting of specialisatie die slechts een deel van het totaal aantal studiepunten omvat. In het hoger onderwijs bestaat de mogelijkheid voor instellingen om voltijdse, deeltijdse en duale varianten van een opleiding aan te bieden (als bedoeld in artikel 7.7 van de WHW). Een traject kan samenvallen met een specifieke variant. Indien een opleiding uit twee of meer trajecten bestaat, en een daarvan als anderstalig wordt aangemerkt, wordt dit traject niet meegeteld in het totale aandeel anderstalig onderwijs van de opleiding als geheel. In de eerder genoemde ministeriële regeling zal dit worden verduidelijkt. Hiermee wordt recht gedaan aan het gegeven dat opleidingen naast een Nederlandstalig traject soms ook een Engelstalig traject aanbieden, en dat een Engelstalig traject voor de student feitelijk een gehele opleiding vormt.

Hoewel er nu een definitie van traject wordt opgenomen in de WHW, betekent dit niet dat instellingen minder vrijheid krijgen in het vormgeven van hun onderwijsprogramma's. Uit een inventarisatie in 2018 is al gebleken dat er grote diversiteit is in aangeboden trajecten (*tracks*, varianten, of richtingen).<sup>35</sup> Die diversiteit kan blijven bestaan. De definitiebepaling in de WHW beoogt enkel te verduidelijken in welke gevallen wél en in welke gevallen niet de toets anderstalig onderwijs moet worden doorlopen, en wanneer wel of niet een aparte numerus fixus kan worden ingesteld. Zo is het expliciet niet de bedoeling dat aparte fixi gaan gelden voor afstudeerrichtingen, minoren of specifieke keuzevakken binnen een opleiding. Hetzelfde geldt voor de toets anderstalig onderwijs. Ook hier blijft ruimte om losse vakken in het Engels te verzorgen, zolang een opleiding daarmee binnen de wettelijke grenzen blijft.

### **4.2. Taal in het hoger onderwijs**

#### **4.2.1. Opleidingstaal hoger onderwijs**

Met dit wetsvoorstel heeft de regering als doelstelling om het Nederlands als taal in het hoger onderwijs te behouden en te versterken. De concrete maatregelen die de regering daarbij voorstelt worden in deze paragraaf toegelicht.

---

<sup>35</sup> ResearchNed, 'Tracks in het hoger onderwijs', 2018

#### 4.2.1.1 Normstelling en reikwijdte

##### *Uitgangspunt: Nederlands*

Het uitgangspunt dat opleidingen in het Nederlands worden verzorgd, zoals nu in de wet is opgenomen, blijft gehandhaafd. Tegelijkertijd wordt met dit wetsvoorstel meer recht gedaan aan de verschillen tussen opleidingen en de meertaligheid die binnen opleidingen kan bestaan.

Ten eerste wil de regering het taalbeleid dat zij voert nadrukkelijk verbinden aan de publieke taak die universiteiten en hogescholen vervullen met het verzorgen van initiële opleidingen. De taal waarin de opleiding wordt verzorgd, moet beschouwd worden als onderdeel van een keuze die de besteding van publieke middelen rechtvaardigt. Het uitgangspunt dat opleidingen in het Nederlands worden verzorgd, wordt met dit wetsvoorstel beperkt tot opleidingen die door het ministerie van OCW worden bekostigd. Aan de niet-bekostigde opleidingen (waaronder postinitiële opleidingen) worden met dit wetsvoorstel niet langer regels gesteld inzake de keuze voor de opleidingstaal. Voor deze opleidingen blijven wel de kwaliteitseisen gelden die voor alle geaccrediteerde opleidingen gelden. Dit is in hoofdstuk 6 nader toegelicht.

Ten tweede wordt met dit wetsvoorstel het uitgangspunt van het Nederlands als opleidingstaal 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. Veel van deze opleidingen kunnen naar het oordeel van de regering een beroep doen op anderstaligheid als een doelmatige keuze. Een toets is hier daarom onnodig. Dit wordt verderop in dit hoofdstuk verder beschreven en toegelicht.

Ten derde wordt met dit wetsvoorstel meer ruimte geboden voor instellingen 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. De instelling is vrij om te bepalen hoe deze studiepunten verdeeld zijn binnen de opleiding. Daarmee ontstaat met dit wetsvoorstel ruimte voor de opleiding om een derde in een andere taal te verzorgen, ongeacht de argumenten en omstandigheden op grond waarvan de instelling daarvoor kiest. Gekozen is voor deze verhouding omdat de regering meertaligheid wil bevorderen maar ook wil borgen dat een substantieel deel van de opleiding in het Nederlands wordt verzorgd. Bovendien zal de instroom van internationale studenten gering zijn op een opleiding die voor twee derde in het Nederlands wordt verzorgd. Ook het effect op de toegankelijkheid van enkele in het Engels gedoeerde vakken is beperkt, terwijl de voordelen voor de flexibiliteit en de kwaliteit van het onderwijs groot zijn.

In een ministeriële regeling zal worden beschreven wanneer een opleidingseenheid als anderstalig moet worden gerekend. Daarmee wordt ook verduidelijkt wat begrepen wordt als Nederlandstalig onderwijs. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan hoe omgegaan moet worden met stages, minoren en keuzevakken, en met het gegeven dat niet alle studenten binnen de opleiding altijd dezelfde route afleggen. Helderheid hierover is van belang voor de instelling om goed te kunnen beoordelen in welk geval instemming van de minister van OCW vereist is. Ook dient deze regeling de Inspectie van het Onderwijs van een duidelijk kader te voorzien op grond waarvan zij – indien daar aanleiding toe is – kan handhaven.

Ten opzichte van de huidige wet, die als uitgangspunt heeft dat de opleiding voor 100% in het Nederlands wordt verzorgd, beoogt de regering met dit wetsvoorstel meer recht te doen aan de kansen die meertaligheid biedt voor de studenten en meer aan te sluiten bij de huidige internationale positionering van het Nederlandse hoger onderwijs.

##### *Instemming minister nodig voor anderstalig onderwijs*

Als de opleiding, of een traject 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 instemming van de minister is vereist bij zowel nieuwe als bestaande associate degree- en bacheloropleidingen. De instemming is tevens vereist bij trajecten van die opleidingen. De minister van OCW verleent zijn instemming op grond van de vraag of het verzorgen van het anderstalige onderwijs doelmatig is. Dit wordt verderop in dit hoofdstuk nader beschreven. Met het invoeren van deze instemmingsvereiste, wordt concreter en duidelijker in de wet beschreven in welke gevallen het gerechtvaardigd is om een opleiding of traject in een andere taal te verzorgen. Naar de beoordeling op grond waarvan de minister van OCW zijn instemming al dan niet verleent wordt in dit wetsvoorstel verwezen met de term "toets anderstalig onderwijs".

Zoals ook in de huidige wet het geval is, wordt van de instelling verwacht dat zij verantwoorde keuzes maakt over de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd, op grond van doordacht beleid en een goede motivering. Met de instemmingsvereiste wordt geborgd dat die keuze ook door de overheid kritisch wordt getoetst. Dat doet zij op basis van een bredere afweging van maatschappelijke belangen en niet enkel, zoals in de huidige wet, op grond van overwegingen die te herleiden zijn tot de aard, inrichting en kwaliteit van het onderwijs of de herkomst van studenten op opleidingsniveau.

#### *Doelmatigheid als uitzondering op het uitgangspunt*

De instelling mag afwijken van het uitgangspunt dat associate degree- en bacheloropleidingen (voor tenminste twee derde) in het Nederlands moeten worden verzorgd. Dit mag alleen wanneer dit doelmatig is, gelet op een aantal aspecten die in de wet summier worden beschreven en die door de minister van OCW in een beleidsregel zullen worden toegelicht en geconcretiseerd.

Deze aspecten zijn:

1. specifieke regionale omstandigheden;
2. specifieke economische omstandigheden;
3. de beschikbaarheid van onderwijzend personeel;
4. de internationale positionering van een specifieke opleiding; en
5. het geheel aan voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs.

De anderstaligheid van de opleiding of het traject moet daarnaast in elk geval passen bij het taalbeleid van de instelling. Het vereiste taalbeleid wordt verderop in deze paragraaf toegelicht.

De beleidsregel geeft aan op grond waarvan de minister van OCW zijn bevoegdheid wil gebruiken om instemming te verlenen. Verderop in deze paragraaf wordt meer invulling gegeven aan de wijze van beoordeling door de minister.

#### 4.2.1.2. Toetsing

##### *Toets anderstalig onderwijs bij nieuwe opleidingen*

De minister geeft instemming op grond van de toets anderstalig onderwijs bij nieuwe opleidingen en trajecten. De minister laat zich hierbij adviseren door de CDHO, die de toets feitelijk uitvoert. In overleg met de CDHO wordt bezien hoe zij invulling aan deze taak kan geven. Beoogd wordt de toets zoveel mogelijk te integreren in de macrodoelmatigheidstoets. Bij de macrodoelmatigheidstoets volgt de minister in beginsel het advies van de CDHO. De verwachting is dat dit bij de toets anderstalig onderwijs niet anders zal zijn. Het advies van de CDHO is niet vrijblijvend; de minister heeft hierbij een verzwaarde motiveringsplicht en kan daarmee niet zonder meer afwijken van het advies.<sup>36</sup> De minister heeft, inclusief de advisering door de CDHO, een beslistermijn van acht weken op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

##### *Inhoudelijke weging*

De toets anderstalig onderwijs moet uitwijzen of het verdedigbaar is dat met publieke middelen een bachelor- of associate degree-opleiding of een traject in een andere taal wordt bekostigd. Er wordt een beleidsregel opgesteld waarin staat in welke gevallen het doelmatig is dat een opleiding of traject in een andere taal wordt verzorgd.

---

<sup>36</sup> Conform artikel 3:50 van de Algemene wet bestuursrecht

Ten aanzien van de aspecten die bij de toets anderstalig onderwijs gaan meewegen, wordt vooralnog gedacht aan:

1. De impact die een opleiding heeft in de **regio**. Voor een krimpregio kan bijvoorbeeld een kennisinstelling met internationale aantrekkingskracht zeer welkom zijn, waar er anderzijds steden zijn die aanlopen tegen de grenzen van wat zij aankunnen. Voor een grensregio kan bijvoorbeeld een anderstalige opleiding werknemers aantrekken die voor Nederlandse bedrijven in de grensregio aan het werk kunnen. Dat een regio een krimp- of een grensregio is, is op zichzelf geen rechtvaardiging voor anderstaligheid. Dit wordt in bredere zin bezien, waarbij het profiel van de instelling relevant kan zijn. De impact van een anderstalige opleiding kan ook negatief uitpakken voor de regio, bijvoorbeeld waar de druk op voorzieningen binnen een stad te groot dreigt te worden.
2. **De economische omstandigheden** waarbinnen een opleiding wordt verzorgd en daarmee samenhangend het arbeidsmarktperspectief van studenten. Er zijn enkele sectoren waarin tekorten uitzonderlijk groot zijn, namelijk de zorg, onderwijs en techniek (waaronder ICT). Er zal echter niet op voorhand een uitzondering worden gemaakt op basis van gehele sectoren. Zo zijn er banen in de zorg (zoals bij laboratoriumonderzoek) waar de beheersing van het Nederlands van minder belang is. Er zijn daarentegen ook banen waar deze beheersing van groot belang is (bijvoorbeeld bij patiëntcontact). Hetzelfde geldt voor andere tekortsectoren. Ook de opleidingen in tekortsectoren zullen dus de toets anderstalig onderwijs moeten doorlopen maar het arbeidsmarktperspectief kan, afhankelijk van de omstandigheden, een reden zijn om anderstaligheid toch toe te staan. Bij het arbeidsmarktperspectief zal ook worden bezien in hoeverre het voor werkgevers noodzakelijk is dat studenten in een andere taal worden opgeleid.
3. De mate waarin er **personeel beschikbaar** is dat (op een niveau dat nodig is voor kwalitatief goed onderwijs) in het Nederlands kan doceren. Is er geen Nederlandstalig personeel beschikbaar, dan kan het doelmatig zijn om het onderwijs in een andere taal te verzorgen. De beschikbaarheid kan een tijdelijk probleem zijn en aanleiding geven tot instemming voor een bepaalde termijn (zie ook: beperkingen aan instemming minister).
4. De mate waarin een opleiding bijdraagt aan de **internationale positionering** van Nederland in de wereld. Te denken valt hierbij aan opleidingen die studenten opleiden voor de internationale top op een bepaald professioneel of academisch gebied. Er is een categorie (unieke) opleidingen waarmee Nederland zich van andere landen onderscheidt. Te denken valt ook aan opleidingen die internationale (studie- of werk)ervaring als een wezenlijk onderdeel van het onderwijsconcept hebben ingevoerd, met het oog op het arbeidsmarktperspectief van de studenten.
5. Het **geheel van voorzieningen van het hoger onderwijs**, dit wil zeggen het reeds bestaande bekostigde Nederlandstalig aanbod. Als het bekostigen van een anderstalige opleiding of traject gerechtvaardigd is, speelt daarbij mee hoe verwant bestaand bekostigd (Nederlandstalig en anderstalig) aanbod geografisch is gespreid over het land. Een belangrijk uitgangspunt zal zijn dat landelijk gezien de toegang tot Nederlandstalig aanbod geborgd moet zijn.

Deze aspecten worden in samenhang bezien en onderling afgewogen in de oordeelsvorming over de doelmatigheid. Hoewel voornoemde aspecten nog niet definitief zijn uitgewerkt en er nog geen beslisregels zijn geformuleerd (dat gebeurt bij het vaststellen van de beleidsregel), is het van belang dat deze lijst beperkt blijft. Hoe breder het begrip doelmatigheid wordt opgevat, hoe kleiner het effect van deze toets zal worden.

### *Beperkingen aan instemming minister*

Met dit wetsvoorstel krijgt de minister van OCW de mogelijkheid om aan zijn instemming beperkingen te verbinden. Zo kan de minister de instemming voor een bepaalde tijd verlenen. Als een instelling zich bijvoorbeeld beroept op het gegeven dat er geen Nederlandstalig personeel beschikbaar is, kan de minister van OCW instemming verlenen voor een periode waarin de instelling redelijkerwijs dit probleem kan oplossen door het personeel taallessen Nederlands aan te bieden. Als de instelling de anderstaligheid na het verstrijken van die termijn wil continueren, moet zij daarvoor opnieuw de toets anderstalig onderwijs doorlopen.

De minister van OCW kan zijn instemming voor anderstaligheid beperken tot voltijdse, deeltijdse en duale varianten van de opleiding. Daarnaast kan de minister van OCW een beperking opleggen aan het aantal studenten dat zich inschrijft voor de anderstalige opleiding of het anderstalige traject. Op die manier kan er beter gestuurd worden op de verdeling tussen Nederlandstalig en anderstalig aanbod. De instelling dient in dit geval zelf een numerus fixus in te stellen. Daarbij zijn de reguliere regels voor fixi en selectie van toepassing. De instelling houdt dus zelf regie over de wijze waarop studenten worden geselecteerd.

### *Opleidingen die geen toetsing behoeven*

Er is een aantal opleidingen waarvan (op voorhand) duidelijk is dat deze in een andere taal worden verzorgd. Deze opleidingen worden opgenomen in een ministeriële regeling. Om deze opleidingen niet onnodig te belasten, hoeven zij de toets anderstalig onderwijs niet te doorlopen. In eerste instantie zal het aantal opleidingen dat in de ministeriële regeling wordt opgenomen zeer beperkt zijn. Van veruit de meeste bachelor- en associate degree-opleidingen is niet op voorhand evident dat de anderstaligheid doelmatig is.

Bij opleidingen die op voorhand worden uitgezonderd, valt bijvoorbeeld te denken aan:

- Opleidingen betreffende een andere taal en cultuur<sup>37</sup>
- Joint programs met buitenlandse instellingen<sup>38</sup>
- Bepaalde opleidingen die het kenmerk kleinschalig en intensief onderwijs van de NVAO hebben gekregen,<sup>39</sup> zoals de opleidingen die door de university colleges worden verzorgd.

Nadat alle bestaande opleidingen de toets anderstalig onderwijs eenmaal hebben doorlopen, ligt het voor de hand dat een aanvulling van de ministeriële regeling plaatsvindt met opleidingen waarvan op basis van de toets is gebleken dat het doelmatig is dat zij in een andere taal worden verzorgd. De minister van OCW laat zich hierover adviseren door de CDHO. Het gevolg van opname op deze lijst is dat als een andere instelling vervolgens dezelfde opleiding anderstalig wil aanbieden, hier geen toets anderstalig onderwijs voor hoeft te worden doorlopen (de overige aspecten van macrodoelmatigheid worden in dat geval uiteraard wel getoetst). Vervolgens wordt de regeling elke twee jaar, waar nodig, herzien. Het kan hierbij gaan om een aanvulling of inperking van de lijst. Dit gebeurt mede aan de hand van de opleidingen die in de twee jaar daarvoor instemming hebben gekregen voor anderstaligheid.

### *Regie door de instellingen op bestaand anderstalig aanbod*

Naast nieuwe opleidingen en trajecten zullen bestaande opleidingen en trajecten beoordeeld worden met een toets anderstalig onderwijs. Hierbij geldt dezelfde inhoudelijke weging maar is het proces anders ingericht. Daarbij staat regie door de instellingen in gezamenlijkheid voorop. De instemming van de minister vormt het sluitstuk van de regie die de instellingen in gezamenlijkheid nemen over het bestaande anderstalige opleidingsaanbod.

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

<sup>37</sup> Conform artikel 7.2, onderdeel a van de WHW.

<sup>38</sup> Zoals bedoeld in artikel 7.3c, derde lid van de WHW.

<sup>39</sup> Zoals bedoeld in artikel 6.7, derde lid, onderdeel a, WHW

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.

De instellingen krijgen de gelegenheid om een gezamenlijk, dit wil zeggen geclusterd, voorstel aan de minister van OCW te doen voor de bestaande opleidingen en trajecten die naar het oordeel van de instellingen in een andere taal dan het Nederlands moeten worden gecontinueerd. Anderstalige opleidingen en trajecten waarvan zij concluderen dat deze niet (langer) doelmatig zijn, worden door de instellingen op eigen initiatief omgezet naar Nederlandstalige opleidingen of trajecten (waarbij een derde van de opleiding of het traject nog altijd in een andere taal kan worden verzorgd).

De instellingen krijgen zes maanden de tijd, vanaf het moment dat de wet in werking treedt, om een voorstel aan de minister voor te leggen. Waar de instellingen onderling niet tot een gezamenlijk voorstel weten te komen, staat het hen vrij om individueel, per opleiding of traject, aanvragen in te dienen bij de minister. Op deze wijze wil de regering de instellingen nadrukkelijk de gelegenheid geven om gezamenlijk regie te voeren op het bestaande anderstalige en Nederlandstalige onderwijsaanbod.

Het besluit van de minister van OCW wordt in beginsel genomen op grond van een gezamenlijke aanvraag van de instellingen, en is van toepassing op alle individuele opleidingen en trajecten die onderdeel van de aanvraag uitmaken. Dit betekent dat de minister zijn instemming feitelijk per opleiding en traject verleent en daarbij eigen keuzes kan maken, in afwijking van het gezamenlijke voorstel. De minister laat zich adviseren door de CDHO en heeft een beslistermijn van negen maanden.

#### 4.2.1.3. Gevolgen van de besluitvorming

Hieronder wordt voor verschillende situaties beschreven welke gevolgen verbonden zijn aan een besluit van de minister.

##### *Nieuwe anderstalige opleidingen en trajecten*

Als de minister instemming verleent (en voor nieuwe opleidingen ook aan de overige vereisten van macrodoelmatigheid is voldaan) kan de instelling, mits de instelling ook de toets nieuwe opleiding van de NVAO met positief gevolg heeft afgelegd, een anderstalige opleiding of anderstalig traject aanbieden. Als de minister geen instemming verleent maar aan de overige aspecten van macrodoelmatigheid is wel voldaan, dan moet de instelling, na het met positief gevolg doorlopen van de toets nieuwe opleiding bij de NVAO, de opleiding Nederlandstalig aanbieden. De instelling kan er ook voor kiezen om af te zien van de start van de nieuwe opleiding.

##### *Nieuw anderstalig traject bij een bestaande opleiding*

Als de minister instemming verleent, kan de instelling na het doorlopen van de toets het traject anderstalig aanbieden. Als de minister de instemming weigert moet het traject Nederlandstalig worden aangeboden. De instelling kan er ook voor kiezen om af te zien van het starten van dit traject.

##### *Omzetting bestaande Nederlandstalige opleiding of traject naar anderstaligheid*

Als de minister instemming verleent, kan de instelling na het doorlopen van de toets de opleiding of het traject anderstalig aanbieden. Als de minister de instemming weigert moet de instelling de opleiding of het traject Nederlandstalig blijven aanbieden. De instelling kan er ook voor kiezen om het traject of de opleiding te beëindigen.

##### *Bestaande anderstalige opleidingen en trajecten*

Als de minister instemming verleent kan de instelling de anderstaligheid van de opleiding of het traject voortzetten. Als de instemming voor anderstaligheid wordt geweigerd of ingetrokken, stelt de minister van OCW een datum vast waarop de anderstalige opleiding of het anderstalige traject omgezet moet zijn naar het Nederlands. Voor de omzetting krijgt de instelling een redelijke termijn. Daarbij wordt gedacht aan een termijn van twee jaar. Bij het bepalen van deze termijn wordt onder andere rekening gehouden met de belangen van de zittende studenten, die immers gekozen hebben om een opleiding of traject in een bepaalde taal te volgen. De instelling wordt bij

dit besluit opgeroepen om geen nieuwe studenten meer te werven voor de anderstalige opleiding of het anderstalige traject en duidelijk over de omzetting te communiceren naar studenten.

#### *Registratie*

Indien de instelling instemming heeft gekregen voor het verzorgen van een anderstalige opleiding of anderstalig traject wordt dit besluit geregistreerd in het Register Instellingen en Opleidingen (RIO). Geregistreerd wordt dat de minister instemming heeft gegeven voor een anderstalige opleiding of anderstalig traject, en voor welke taal. Indien de instemming tijdelijk of beperkt is (op grond van artikel 6.2, zesde lid of artikel 6.5a, tweede lid) wordt dit ook geregistreerd. Bij tijdelijke instemming wordt geregistreerd tot en met welke datum deze van toepassing is.

Deze registratie stelt de minister, de instellingen, de CDHO en andere organisaties in staat om zich een beeld te vormen van het aanbod van anderstalig onderwijs. Voor de Inspectie van het Onderwijs is deze registratie van belang voor het toezicht op de naleving van wettelijke bepalingen over de taal en fixi.

#### 4.2.1.4. Taalbeleid van de instelling

Het huidige artikel 7.2 WHW bevat de verplichting voor de instelling om zich, in geval van de keuze tot het verzorgen van onderwijs in een andere taal, te baseren op een door haar opgestelde gedragscode waarin de gronden voor het overgaan tot die keuze nader zijn uitgewerkt. Deze gedragscode is een verantwoording over de redenen waarom en de omstandigheden waarin de keuze voor een andere taal wordt gemaakt. Als het gaat om het verantwoord omgaan met taalbeleid zijn echter niet enkel die overwegingen vooraf van belang, maar juist ook het beleid dat de instelling voert nádat die keuze is gemaakt. Voor het bevorderen van dergelijk beleid op de instelling wordt de huidige gedragscode niet als het juiste instrument gezien. De gedragscode biedt onvoldoende aanknopingspunten voor instellingen om hun taalbeleid vorm te geven en biedt in de praktijk onvoldoende handvatten voor de inspectie om inzicht te verkrijgen in het taalbeleid van instellingen.

In plaats van de verplichting tot het opstellen van een gedragscode krijgen instellingen met dit wetsvoorstel de verplichting om beleid vast te stellen met betrekking tot de procedure waarmee, en de inhoudelijke gronden waarop, wordt overgegaan tot het verzorgen van een opleiding of een deel van een opleiding in een andere taal. De inhoudelijke gronden moeten gebaseerd zijn op de wettelijke aspecten van doelmatigheid, genoemd in artikel 7.2, derde lid, onderdeel b van dit wetsvoorstel. In dit opzicht geeft de instelling aan hoe zij invulling wil geven aan de wettelijke grondslag voor het verzorgen van anderstalig onderwijs, rekening houdend met de beleidsregel die de minister zal opstellen. Ook zal de instelling beleid moeten vaststellen waarin wordt vastgelegd hoe zij zich inspant om de kwaliteit van het onderwijs en de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten te waarborgen. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat het taalbeleid een doorlopend onderwerp van aandacht is. Dit is een specifiekere opdracht voor de instelling dan voorheen werd gesteld met de verplichte gedragscode. Daarnaast zal de instelling in het beleid moeten vastleggen op welke wijze zij invulling geeft aan de plicht tot het bevorderen van de taalvaardigheid in het Nederlands van de studenten, waaronder in elk geval het beoogde niveau van taalbeheersing. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.2.2.

Per instelling, per opleiding en per situatie kunnen de procedurele en inhoudelijke kaders verschillen. Daarom wordt niet voorgeschreven welke procedure gevolgd moet worden. Wel geldt dat er een procedure moet zijn en dat op instellingsniveau de procedurele kaders worden vastgelegd. De instelling kan in haar beleid bijvoorbeeld aandacht besteden aan elementen als de wijze waarop inspraak van de medezeggenschap bij de taalkeuze is georganiseerd, het niveau waarop het besluit over de taalkeuze binnen de instelling wordt genomen, en de wijze waarop binnen de instelling over de taalkeuze wordt gecommuniceerd. Het is ook belangrijk om te beschrijven op welke wijze met andere instellingen en met het afnemend werkveld het gesprek over anderstaligheid wordt gevoerd.

Van belang is dat het taalbeleid gedragen wordt binnen de instelling. Hoe een instelling omgaat met de taal van de opleidingen kan een aanzienlijke impact hebben op de studenten en op het

onderwijzend en ondersteunend personeel. Om die reden wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat instemming van de centrale medezeggenschap vereist is voor het vaststellen van het taalbeleid. De instelling moet haar taalbeleid vaststellen binnen zes maanden na inwerkingtreding van de wet. Daarna moet zij het taalbeleid vaststellen gelijktijdig met het instellingsplan (bedoeld in art. 2.2 van de WHW). In de wet is reeds vastgelegd dat het instellingsplan elke zes jaar opnieuw wordt vastgesteld. Die cyclus geldt met dit wetsvoorstel eveneens voor het taalbeleid.

#### 4.2.2. Bevordering Nederlandse taalvaardigheid in het hoger onderwijs

In het voorliggende wetsvoorstel wordt een inspanningsverplichting geïntroduceerd voor studenten in een anderstalige opleiding om hun Nederlandse taalvaardigheid te bevorderen, de huidige plicht van hogeronderwijsinstellingen om de uitdrukkingsvaardigheid van Nederlandstalige studenten te bevorderen (artikel 1.3, vijfde lid WHW) geconcretiseerd en de reikwijdte van die plicht uitgebreid naar alle 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. Om ruimte te bieden aan dit onderscheid richt voorliggend wetsvoorstel zich op het bevorderen van Nederlandse "taalvaardigheid" in plaats van het bevorderen van de "uitdrukkingsvaardigheid" in het Nederlands zoals in het huidige artikel 1.3, vijfde lid WHW is verwoord. Hiermee wordt uitgedrukt dat naast schrijven en spreken, ook lezen en luisteren van belang is.

Voor niet-bekostigde instellingen voor hoger onderwijs vervalt de wettelijke plicht met betrekking tot het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten. De wettelijke kwaliteitseisen, die onder meer toezien op de taalvaardigheid van studenten en van het onderwijzend personeel, blijven wel gelden voor de niet-bekostigde geaccrediteerde opleidingen. Dit is nader toegelicht in paragraaf 6.4.4.

##### *Inspanningsverplichting voor studenten aan anderstalige opleidingen*

Dit wetsvoorstel introduceert een inspanningsverplichting voor alle studenten aan een anderstalige opleiding om hun Nederlandse taalvaardigheid te bevorderen, die voorwaardelijk is aan het behalen van het diploma. Aan deze inspanningsverplichting is voor een bachelor een urennorm van 140 uur (het equivalent van vijf studiepunten) gekoppeld. Deze urennorm wordt proportioneel geacht ten opzichte van de overige studielast. Uitgaande van veertig onderwijsweken, is de studielast gemiddeld 3,5 uur per week, wat verspreid kan worden over de gehele duur van de studie. Gezien de kortere opleidingsduur van associate degree- en masteropleidingen, acht de regering deze norm daar niet proportioneel. Voor studenten die een anderstalige associate degree- of masteropleiding volgen geldt daarom dat zij tenminste 56 uur (het equivalent van twee studiepunten) moeten besteden aan de bevordering van hun Nederlandse taalvaardigheid. De urennormen die in dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd betreffen een minimumnorm. Instellingen kunnen in lijn met hun eigen taalbeleid ervoor kiezen om ter bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid meer onderwijsuren aan te bieden aan hun studenten, afhankelijk van het nagestreefde eindniveau. Het is voor instellingen echter niet toegestaan om meer dan 56 uur extra-curriculair te eisen voor het afgeven van een masterdiploma.

De inspanningsverplichting is gelijk voor alle studenten in een anderstalige opleiding of anderstalig traject, maar het doel verschilt per doelgroep. Bij Nederlandstalige studenten is het doel om de academische en professionele taalvaardigheden te bevorderen. Voor anderstalige studenten zal de focus liggen op taalverwerving en kennismaking met de Nederlandse cultuur met het doel de student zich meer thuis te laten voelen in de Nederlandse samenleving en de binding met Nederland te vergroten. Het ligt in de lijn der verwachting dat een sterkere verbinding met de Nederlandse samenleving een opstap kan vormen tot het vergroten van de toegang tot de arbeidsmarkt en de blijfkans van internationale studenten.<sup>40</sup>

Uit gesprekken met taalexperts is gebleken dat het afhankelijk is van verschillende factoren welk taalniveau anderstalige studenten in 56 of 140 uur kunnen behalen. Dit is mede afhankelijk van het

<sup>40</sup> Nuffic, 'Stayrate en arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden in Nederland', (mei, 2022). P. 29-30.



startniveau, de moedertaal van de student in kwestie en het feit of de student al meerdere talen spreekt. In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat anderstalige studenten in 140 uur gemiddeld een A1-niveau kunnen behalen, waardoor ze beschikken over een basiskennis van de Nederlandse taal. Er wordt geen resultaatverplichting of eindniveau opgelegd in dit wetsvoorstel.

Er is bewust gekozen om de bevordering van de taalvaardigheid bij internationale studenten primair te richten op socialisatie als onderwijskundige doelstelling. Ten eerste is socialisatie een van de kernfuncties die het onderwijs heeft te vervullen ten aanzien van leerlingen en studenten. Ten tweede verschilt het benodigde taalniveau voor deelname aan de arbeidsmarkt per sector en regio. Ten derde vereist het vergroten van de toegang tot de arbeidsmarkt een wezenlijk hoger taalniveau dan voor socialisatie. Dit zou betekenen dat anderstalige studenten significant meer uren moeten besteden aan het bevorderen van hun Nederlandse taalvaardigheid dan nu in de wet is voorzien. Dit zou een zware studielast vormen en die de regering niet proportioneel acht. Binnen een curriculum zou dit ten koste gaan van een relatief groot deel van de vrije keuzeruimte voor studenten en extra-curriculair zou dit leiden tot een te zware belasting voor studenten.

#### *Plicht voor bekostigde hogeronderwijsinstellingen*

Bekostigde hogeronderwijsinstellingen krijgen in voorliggend wetsvoorstel de plicht om de Nederlandse taalvaardigheid van al hun studenten te bevorderen.<sup>41</sup> De instellingen behouden een grote mate van autonomie over de wijze waarop zij de taalvaardigheid van hun studenten willen bevorderen. In het door de instellingen op te stellen taalbeleid dient wel beschreven te staan hoe de instelling de taalvaardigheid in het Nederlands van studenten bevordert (voor de verschillende doelgroepen) en op welk niveau de instelling zich daarbij richt.

De minister wil met de instellingen nadere afspraken maken over het toetsen of de door de Taalunie in haar referentiekader aangereikte competenties op het gebied van Nederlandse taalvaardigheid<sup>42</sup>, voldoende zijn verwoord in de beoogde leerresultaten van hun opleidingen. In de vertaling van het referentiekader van de Taalunie naar leeruitkomsten is het mogelijk dat een instelling onderscheid maakt afhankelijk van het onderwijstype (associate degree, bachelor- of masteropleidingen) en de sector en taal waarin een student een opleiding volgt. Zo hebben studenten die Rechtsgeleerdheid in het Nederlands studeren mogelijk andere competenties in hun latere loopbaan nodig dan een student die Chemical Engineering studeert. Indien de regering van oordeel is dat onvoldoende resultaten worden geboekt met het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de wijze waarop instellingen de taalvaardigheid in hun taalbeleid dienen op te nemen.

#### *Onderdeel van het curriculum bij associate degree- en bacheloropleidingen*

Omdat associate degree-opleidingen en bacheloropleidingen de basis vormen van het hoger onderwijs, dient het bevorderen van de Nederlandse (academische/professionele) taalvaardigheid daar stevig verankerd te zijn. Het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid dient daarom opgenomen te worden binnen het curriculum van deze opleidingen en vastgelegd te worden in de onderwijs- en examenregeling (OER). Het is aan de instellingen zelf hoe ze dit willen inrichten. Zo kunnen zij zelf bepalen, passend bij hun taalbeleid, of ze de Nederlandse taalvaardigheid bevorderen via specifieke Nederlandse taal- en cultuurvakken, via vakinhoudelijke vakken waarin bewust aandacht is voor de Nederlandse context en het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid of via een combinatie hiervan. De regering is van oordeel dat het aanbieden van Nederlandstalige vakinhoudelijke vakken niet vanzelfsprekend leidt tot de bevordering van de Nederlandse academische of professionele taalvaardigheid van studenten. Het niveau van taalbeheersing wordt vervolgens meegenomen in de accreditatiecyclus van een opleiding.

#### *Mogelijk extra-curriculair bij masters*

---

<sup>41</sup> Voor nader aan te wijzen opleidingen kunnen instellingen vrijgesteld worden van deze verplichting, bijvoorbeeld bij opleidingen waar Nederlandstalige vakken gezien de inhoud of uitgangspositie voor de arbeidsmarkt niet nodig zijn, zoals opleidingen gericht op de technieksector, en waar de blijfkans voor internationale studenten reeds hoog is.

<sup>42</sup> Taalcompetent in het hoger onderwijs, 'Kader voor een taalcompetentieversterkend aanbod aan hogescholen en universiteiten', Taalunie, 2022.

Gezien het karakter van de master kan de regering zich voorstellen dat het vanuit didactisch perspectief onwenselijk is om de urennorm in het curriculum in te passen. De regering laat instellingen voor hoger onderwijs daarom vrij om in de master de Nederlandse taalvaardigheid van studenten extra-curriculair te bevorderen. Een examencommissie kan echter pas overgaan tot het uitreiken van een getuigschrift nadat zij heeft vastgesteld dat de student ten minste heeft voldaan aan de urennorm. Het is hierbij niet noodzakelijk dat afsluitende examinering of toetsing met goed gevolg wordt afgelegd, tenzij instellingen ervoor kiezen om de bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid te integreren in een verplicht taal- of vakinhoudelijk vak.

#### *Faciliteren bevordering Engelse taalvaardigheid*

Als instellingen Engelstalig onderwijs aanbieden acht de regering het van belang dat instellingen in hun taalbeleid ook vastleggen op welke wijze zij studenten en medewerkers faciliteren die hun Engelse taalvaardigheid willen verbeteren. Dit is van belang om de toegankelijkheid van Engelstalige opleidingen en trajecten te vergroten voor Nederlandse studenten die hun Engelse taalvaardigheid in de vooropleiding minder hebben ontwikkeld. Tevens is het van belang dat alle studenten en medewerkers die daar behoefte aan hebben voortdurend hun Engelse taalvaardigheid kunnen blijven ontwikkelen. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de motie Paternotte/Van den Hul.<sup>43</sup> Het bevorderen van de Engelse taalvaardigheid staat los van de plicht om de Nederlandse taalvaardigheid te verbeteren.

### **4.3. Taal in het mbo**

#### Omkeerregeling

Met dit wetsvoorstel wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor de omkeerregeling: een differentiatie in niveaus binnen één mbo-niveau, door middel van een wijziging van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Dat is nodig zodat de studenten die geen gebruikmaken van de omkeerregeling het onderdeel Nederlandse taal op het regulier vereiste referentieniveau afleggen, terwijl studenten die wel van de omkeerregeling gebruikmaken dat onderdeel op een referentieniveau daaronder afsluiten. De omkeerregeling zal in een algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt.

### **4.4. Numerus fixus**

Zoals omschreven in paragraaf 3.3 bevat voorliggend wetsvoorstel drie nieuwe instrumenten op het gebied van numerus fixus in het hoger onderwijs. In deze paragraaf worden deze instrumenten nader toegelicht en wordt omschreven hoe die in de praktijk kunnen worden gehanteerd.

#### 4.4.1. Numerus fixus op een traject

Op dit moment kan een numerus fixus alleen gelden voor een opleiding als geheel. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een fixus ook kan gelden voor een traject binnen een opleiding. Op die manier kan gericht gebruik worden gemaakt van het instrument fixus, zodat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs zo groot mogelijk blijft.

Omdat de redeneerlijn achter het instellen van een fixus op een traject gelijk is voor associate degree-opleidingen, bachelor- en masteropleidingen, wordt de mogelijkheid om op trajectniveau een fixus vast te stellen en te selecteren in alle richtingen binnen het hoger onderwijs mogelijk gemaakt. Dit sluit ook aan bij hoe in de praktijk al bij masteropleidingen wordt geselecteerd en bij wensen vanuit het onderwijsveld. Dit wetsvoorstel beoogt niet de overige regels voor selectie en fixus te harmoniseren tussen bachelor en associate degree, en master. Ook de rol van de medezeggenschap blijft onveranderd. Zij hebben adviesrecht bij het vaststellen van de selectiereglementen (in bachelor en associate degree) of de selectievoorschriften in de OER (voor zover het de master betreft).

Instellingen krijgen hiermee de mogelijkheid om gericht te sturen op de instroom van hun studenten en de samenstelling van de studentenpopulatie. Al voor de start van de opleiding kan een goede balans worden gevonden in de verdeling tussen de verschillende trajecten. Zo wordt

---

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2019-2020, 35282 nr. 31.

voorkomen dat instellingen voor verrassingen komen te staan, of het ene traject overvol raakt, terwijl een ander traject nog veel onbenutte ruimte heeft.

De mogelijkheid om een fixus gerichter in te zetten, vraagt ook om verantwoordelijkheid en een zorgvuldige afweging van belangen. Die afweging dient op instellingsniveau te worden gemaakt, in samenspraak met andere instellingen en met oog voor de macrosituatie in Nederland en de regio. Instellingen zijn naar het oordeel van de regering zelf goed in staat om deze afweging te maken.<sup>44</sup> Daarbij moet een instelling rekening houden met de belangen van studenten, maatschappelijke behoeften en de verdeling van middelen binnen de instelling. Vanuit het perspectief van de student spelen bijvoorbeeld de toegankelijkheid van het onderwijs, kansengelijkheid en de vrije studiekeuze een rol. Voor de maatschappij is relevant dat de uitstroom van afgestudeerden aansluit op de arbeidsmarktvrage. Voor instellingen zelf speelt profilering een rol bij de afweging al dan niet over te gaan tot een numerus fixus en de hoogte daarvan. Instellingen komen iedere zes jaar, in actieve en open dialoog met betrokkenen, tot een profilering in hun instellingsplan. In dit instellingsplan beschrijven instellingen waar ze sterk in zijn, op welke doelgroepen ze zich richten en wat hun ambities zijn. Daarnaast spelen praktische zaken een rol, zoals de organiseerbaarheid en (on)mogelijkheden die een instelling heeft tot schaalvergroting, bijvoorbeeld voor het aannemen van meer personeel of het creëren van meer onderwijsruimte.

Het is van essentieel belang dat ook de centrale medezeggenschap de gelegenheid heeft om advies uit te brengen over het inrichten van de selectieprocedure. Dit wetsvoorstel sluit aan bij de huidige regels voor medezeggenschap bij selectie in de WHW. De inspectie houdt toezicht op de toegankelijkheid van het stelsel en de kansengelijkheid. Het is van groot belang om alert te zijn op signalen van de inspectie waaruit blijkt dat fixi onterecht worden ingezet, deze signalen kunnen aanleiding geven om het beleid te herzien.

De wijziging van de regels rondom fixus vragen ook om een aanpassing van de nadere regels rondom inschrijving en aanmelding voor selecterende opleidingen. Op dit moment kent de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs (Ratho) de regel dat een aspirant-student zich per jaar voor maximaal twee fixusopleidingen mag aanmelden. Uiteindelijk mag een student één plaatsingsbewijs accepteren. Dit verlicht de druk op instellingen om al te veel studenten het selectieproces te laten doorlopen, en voorkomt dat plaatsen bezet worden gehouden, waar uiteindelijk een student niet start, omdat deze een andere opleiding gaat volgen. De regering wil vasthouden aan dit maximum in de Ratho. In de praktijk betekent dit dat aspirant-studenten zich nog steeds voor slechts twee opleidingen met numeri fixi kunnen aanmelden. Indien van toepassing kunnen studenten zich wel binnen een opleiding voor meerdere traject fixi aanmelden. De regering verwacht dat instellingen goed in staat zullen zijn om de selectieprocedures zo in te richten dat dit minimale extra druk veroorzaakt. De regering ziet een situatie voor zich waarbij aspirant-studenten bij aanmelding voor meerdere trajecten, en succesvol doorlopen van de selectieprocedure, kan kiezen op welk traject deze daadwerkelijk wil starten.

#### 4.4.2. Maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten

Naast de mogelijkheid om de numerus fixus gerichter in te zetten, krijgen instellingen ook een extra instrument om beter te kunnen sturen op welke studenten tot de opleiding worden toegelaten. Daarbij wordt het mogelijk voor instellingen om onderscheid te maken tussen de groep studenten van binnen de EER en die daarbuiten. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan om het (internationaalrechtelijk) juridisch kader met betrekking tot het non-discriminatiebeginsel en gelijke behandeling.

Zoals in paragraaf 3.3 is toegelicht, is het doel van deze maatregel verdringing van EER-studenten te voorkomen. Daarom kunnen instellingen alleen een maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten vaststellen *binnen* een reguliere numerus fixus. In gevallen waarin het totale maximumaantal plaatsen niet wordt bereikt, zullen de overige plaatsen die voor EER-studenten waren gereserveerd, moeten worden aangevuld met niet-EER-studenten. In die gevallen is

---

<sup>44</sup> Dit staat overigens los van de mogelijkheid om de toestemming op grond van de toets anderstalig onderwijs te beperken tot een maximaal aantal te bieden plaatsen, zoals beschreven in paragraaf 4.2.

namelijk geen sprake van verdringing. Het dan nog weren van niet-EER-studenten zou resulteren in verboden discriminatie. In hoofdstuk 5 is dit nader toegelicht.

Zowel bij een fixus op een opleiding als geheel, als op een traject binnen een opleiding, kan een maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten worden vastgesteld. Bij de afweging rond de verdeling van plaatsen tussen EER-studenten en niet-EER-studenten, dient een instellingsbestuur rekening te houden met de proportionaliteit van de maatregel. Het maximeren mag niet leiden tot ongeoorloofde discriminatie. Afwegingen die het instellingsbestuur dient te maken bij het instellen van een maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten zijn bijvoorbeeld de doelmatige besteding van publieke middelen en de arbeidsmarktbehoefte. Ook de profilering van instelling en de opleiding kunnen worden meegewogen in de afweging. Vanwege de diversiteit tussen instellingen binnen het stelsel van hoger onderwijs zullen door verschillende instellingen andere afwegingen worden gemaakt ten aanzien van het vaststellen van zo'n maximum. Het instellingsbestuur kan bij het maken van deze afwegingen ook studenten en medewerkers betrekken.

#### 4.4.3. Noodfixus

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om in uitzonderlijke gevallen eenmalig een noodfixus in te voeren voor de duur van één collegejaar. Dat kan in het geval er nog geen numerus fixus is ingesteld, maar ook in het geval er wel een fixus geldt maar nog geen maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten is vastgesteld. In het eerste geval is het doel van de noodfixus het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs, in het tweede geval beoogt de noodfixus de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandse en andere EER-studenten te waarborgen. De noodfixus kan zowel voor associate degree, bachelor- als masteropleidingen worden ingevoerd.

De noodfixus is uitzonderlijk en zeer ingrijpend, omdat de aanmeldvoorwaarden voor studenten tijdens het inschrijfproces plotseling wijzigen. Het is belangrijk en in het belang van studenten dat inschrijf- en selectieprocedures transparant zijn. Daarom is het belangrijk dat de noodfixus alleen wordt ingezet wanneer sprake is van een onverwachte en grote groei in het aantal aanmeldingen. Daarbij moet altijd sprake zijn van een noodsituatie. Niet iedere onverwachte of grote groei leidt direct tot de bevoegdheid een noodfixus in te stellen. In het hiernavolgende worden hier enkele kaders aan meegegeven om te oordelen of inderdaad sprake is van een noodsituatie, oftewel een voldoende onverwacht en voldoende grote groei.

Wat moet worden verstaan onder een onverwachte en grote groei is afhankelijk van de omstandigheden in elk geval. Voorop staat in elk geval dat sprake moet zijn van een zeer uitzonderlijke situatie. Een groei is onverwacht te noemen als sprake is van een duidelijke trendbreuk ten opzichte van eerdere jaren. Het oordeel over of de groei groot is te noemen, is afhankelijk van het effect daarvan op de toegankelijkheid van de opleiding voor EER-studenten of de kwaliteit van het onderwijs. In de situatie waarin de noodfixus wordt ingezet bij een opleiding waar nog geen numerus fixus geldt, wordt de groei als groot gezien, als het bijvoorbeeld niet mogelijk is om de onderwijscapaciteit tijdig te vergroten (extra onderwijsruimten, personeel). Bij het inzetten van de noodfixus moet dan evident sprake zijn van een noodsituatie waardoor het onmogelijk is geworden om alle aspirant-studenten die zich aanmelden ook daadwerkelijk toe te kunnen laten, zonder dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig in het geding zou komen. Bij vaststellen van het maximaal aantal beschikbare plaatsen kan ook een maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten worden vastgesteld.

In de tweede situatie, waarin wel al sprake is van een numerus fixus, maar geen maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten is vastgesteld, wordt de groei als groot beoordeeld als door de groeiende instroom van niet-EER-studenten de toegankelijkheid van deze opleiding voor Nederlandse en andere EER-studenten ernstig onder druk komt te staan. In die gevallen kan alsnog het aantal niet-EER-studenten worden gemaximeerd.

Het is goed als binnen instellingen het gesprek wordt gevoerd tussen instellingsbestuur en medezeggenschap over hoe te handelen in dit soort uitzonderlijke situaties. Zo kan binnen instellingen een handelingskader worden ontwikkeld. De inzet van het instrument is gebonden aan een deadline voor bekendmaking aan de minister van OCW en aan studenten door instellingen. Die

deadline wordt gesteld op 1 maart voor de start van het daaropvolgende collegejaar. De inzet van de noodfixus door instellingen is gebonden aan deze uiterlijke datum. Voor aspirant-studenten blijft het na instellen van de noodfixus nog mogelijk om zich aan te melden tot 1 april. Dat is een maand eerder dan de reguliere uiterste inschrijfdatum van 1 mei. Op die manier wordt aspirant-studenten nog ruim de kans gegeven zich aan te melden voor de opleiding, en wordt zoveel mogelijk voorkomen dat aspirant-studenten de noodfixus over het hoofd zien. Opleidingen maken vervolgens uiterlijk 15 april bekend welke studenten een plaatsingsbewijs ontvangen voor de opleiding. De datum van bekendmaking sluit aan bij de datum die is vastgelegd voor bekendmaking van plaatsingsbewijzen voor selecterende opleidingen in de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs. Dit geeft instellingen twee weken de tijd om de selectieprocedure te doorlopen.

Het is voor opleidingen op korte termijn een uitdaging om een passende selectieprocedure in te richten die afgestemd is op het curriculum van de opleiding, effectief is en rekening houdt met de kansengelijkheid. Daarom ligt het voor de hand om de schaarse opleidingsplaatsen te verdelen via ongewogen loting, mits aspirant-studenten voldoen aan de toelatingseisen. Dit is echter niet verplicht, het is ook mogelijk voor opleidingen om een passende selectieprocedure in te richten waarbij studenten worden geselecteerd op basis van minimaal twee kwalitatieve criteria. In dat geval is het van belang dat deze selectieprocedure goed wordt onderbouwd en de geëigende procedures worden doorlopen.

#### **4.5. Regievoering**

De regievoering rondom internationale studentenstromen vergt een brede aanpak, waarbij in eerste instantie uit gegaan wordt van een grote mate van zelfregie door de hogeronderwijsinstellingen in gezamenlijkheid, binnen wettelijke en beleidsmatige kaders en met prikkels tot samenwerking en afstemming. De regering vertrouwt erop dat instellingen in gezamenlijkheid goed in staat zullen zijn om tot regionaal en sectoraal maatwerk te komen. Daartegenover wordt met het IBO gesteld dat sterkere regie wenselijk kan zijn, zeker als internationalisering ten koste gaat van de bredere doelstellingen van het onderwijsbeleid (kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid), en beschrijft daarvan de optie om meer regie aan te brengen middels een sectorale aanpak waarin instellingen gezamenlijk hun ambities en doelen ten aanzien van internationale studenten en hun opleidingsaanbod coördineren.

Het voorliggende wetsvoorstel, en de daarmee gepaard gaande regievoering via zelfregie, voorziet in een dergelijke aanpak. Daarbij acht de regering het van belang om bij het uitwerken van maatwerk ook niet-onderwijspartijen te betrekken, te denken aan partijen gericht op onderzoek, huisvesting en economische belangen, om zo de brede maatschappelijke balans in het oog te houden. Het proces van zelfregie krijgt gestalte via bestuurlijke afspraken en binnen beleidskaders die parallel aan dit wetstraject door het ministerie van OCW worden ontwikkeld. Het geheel van zelfregie, bestuurlijke afspraken en wettelijke instrumenten kan gezien worden als een escalatieladder waarmee de minister van OCW indien nodig sterker kan sturen op instellings- en stelselniveau.

#### *Zelfregie in relatie tot toets anderstalig onderwijs en numerus fixus*

In relatie tot dit wetsvoorstel, heeft de zelfregie van de hogeronderwijsinstellingen met name betrekking op de onderwijstaal en het instellen van een numerus fixus. Instellingen worden geacht in sectorale overleggen tot afstemming te komen en gezamenlijk toe te werken naar een doelmatig (bestaand) anderstalig en Nederlandstalig associate degree- en bacheloraanbod. De in dit wetsvoorstel geïntroduceerde instemmingsvereiste voor het aanbieden van een anderstalige opleiding, en de toets anderstalig onderwijs die daarmee gepaard gaat, zijn beoogd als sluitstuk van dit proces van zelfregie door de instellingen gezamenlijk. De minister van OCW verleent alleen instemming voor het aanbieden van een anderstalige opleiding of traject als dat in het licht van de rest van het onderwijsaanbod, en de spreiding daarvan, doelmatig is. De minister stelt voor de toetsing een beleidsregel op. Instellingen kunnen met kennis van die beleidsregel, in samenwerking met elkaar en in relatie tot hun omgeving, tot een sectorale aanpak komen. In paragraaf 4.2.1 is reeds beschreven op welke wijze de instellingen in gezamenlijkheid een voorstel aan de minister kunnen doen. De minister laat zich bij zijn beslissing adviseren door een commissie

van deskundigen, te weten de CDHO. Het advies van de CDHO is niet vrijblijvend; de minister heeft hierbij een verzwaarde motiveringsplicht en kan daarmee niet zonder meer afwijken van het advies.<sup>45</sup>

Deze aanpak kan voortbouwen op bestaande initiatieven in de curriculumvorming en onderwijs- en onderzoeksprofilering, zoals sectorale adviescolleges, sectorplancommissies en decanenoverleggen. Via dezelfde sectorale overleggen, kan ook tot afstemming worden gekomen over een doelmatige en proportionele inzet van de numerus fixus. Daardoor ontstaat een aanvullende mogelijkheid om de instroom in anderstalige trajecten te beheersen en spreiding over Nederland te bewerkstelligen.

#### *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>46</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

<sup>45</sup> Conform artikel 3:50 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>46</sup> Zie het voorgestelde artikel 6.5a, eerste lid, WHW.

(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.

#### *Advisering rondom regievoering*

Om de doelmatigheid van anderstalig opleidingen te beoordelen zal de minister van OCW zich laten adviseren de CDHO. Het advies van de CDHO is niet vrijblijvend, de minister heeft hierbij een verzwaarde motiveringsplicht en kan niet zonder meer afwijken van het gegeven advies. Op basis van signalen van zowel deze adviescommissie als andere partijen binnen het hoger onderwijs, kan de minister van OCW overgaan tot het instellen van zijn wettelijke instrumenten. Daarnaast laat de minister van OCW zich periodiek adviseren over de trends en ontwikkelingen in het anderstalig en Nederlandstalig aanbod, over de bijbehorende instroom aan internationale studenten, de bredere maatschappelijke impact van internationalisering in het hoger onderwijs en over de effecten van inzet van wettelijke maatregelen. Deze adviezen kunnen dienen als basis voor het gesprek tussen de minister van OCW en instellingen, maar hebben zeer zeker ook het doel het gesprek tussen de instellingen te bevorderen, en kunnen daarmee een signalerende werking hebben als er bijsturing nodig is. Bij specifieke casuïstiek of incidenten, kan de minister van OCW ook verzoeken tot eenmalig (thematisch) advies. De precieze vraagstelling is afhankelijk van het moment van advisering, maar het is denkbaar dat adviezen in het licht staan van onder andere de regionale arbeidsmarkt, (toekomstige) economische en wetenschappelijke groeisectoren en de absorptiecapaciteit van regio's (waaronder huisvestingsdruk). Voor de advisering kan gebruik worden gemaakt van de monitoring rondom internationale studentenstromen en anderstalig opleidingsaanbod, die daartoe wordt uitgebreid en ook ter beschikking staat aan onderwijsinstellingen.

## **5. Verhouding met hoger recht**

### **5.1. Fixusmaatregelen**

#### 5.1.1. Juridisch kader discriminatieverbod

Bij een aantal onderdelen in dit wetsvoorstel spelen grondrechten een overwegende rol. Het gaat dan om het onderscheid tussen EER- en niet-EER-studenten bij de numerus fixus en de noodfixus. Daarnaast spelen grondrechten een rol bij de maatregelen op onderwijstaal en taalvaardigheid. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de verhouding van deze maatregelen tot de grondrechten.

#### *Internationaal recht*

Vanwege de verregaande internationalisering van het Nederlandse hoger onderwijs, kan het (inter)nationale recht op onderwijs niet los worden gezien van internationale non-discriminatieregels, op grond waarvan studenten – ook niet-EER-studenten – in beginsel niet naar nationaliteit kunnen worden gediscrimineerd. Dit komt tot uiting in verschillende verdragen.<sup>47</sup> Artikel 26 Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) bevat een algemeen luidende opdracht aan de verdragspartijen om geen discriminatoire regelingen te treffen of besluiten te nemen die discriminatie veroorzaken. Een soortgelijke bepaling kan worden gevonden in artikel 14 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). In beide artikelen komt het gelijkheidsbeginsel naar voren en als uitvloeisel hiervan het non-discriminatieleerstuk.

Aan artikel 26 IVBPR kan worden getoetst of sprake is van gerechtvaardigd onderscheid. Niet iedere (onevenredig) ongelijke behandeling is verboden; een ongelijke behandeling wordt als

<sup>47</sup> Bijvoorbeeld artikelen 14 en 21 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, artikelen 2, lid 2 en 13 IVESCR, artikelen 2, lid 1 en 26 IVBPR, UNESCO-verdrag tot bestrijding van discriminatie in het onderwijs, de artikelen 2, 28 en 29 IVRK, de artikelen 1 en 14 EVRM bezien in samenhang met artikel 2, Eerste Protocol van het EVRM.

verboden discriminatie beschouwd, als een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor de ongelijke behandeling ontbreekt. Uit de jurisprudentie blijkt dat de wetgever een ruime beoordelingsvrijheid heeft om te beoordelen of gevallen voor toepassing van artikel 26 IVBPR als gelijk moeten worden beschouwd. Als dat het geval is kan nog steeds een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaan om die gevallen desondanks verschillend te behandelen. Het is aan de wetgever om dit aan te tonen.

#### *EU-recht*

Het EVRM en het IVBPR zijn internationale verdragen die rechten toekennen aan eenieder. Voor EU-verdragen is dit anders. Het recht op vrije vestiging en het vrije verkeer van personen geldt alleen voor EU-onderdanen. Binnen de EU is een speciale rechtsorde geschapen, waar EU-burgerschap bij hoort. Een onderscheid tussen EU-burgers en derdelanders kan daarom eenvoudiger worden gerechtvaardigd. Voor een verschil in behandeling van EU-burgers onderling geldt een zeer zware toets. De noodzaak om onderscheid te maken wordt niet snel aangenomen, en bijvoorbeeld het voorkomen van financiële druk op het stelsel (van onderwijs) wordt niet snel als objectieve rechtvaardiging van onderscheid tussen EU-burgers aangenomen.<sup>48</sup>

Ook indirect onderscheid tussen EU-burgers is slechts in beperkte gevallen toegestaan. Dit speelt bijvoorbeeld bij de taalmaatregelen uit dit wetsvoorstel, die niet-Nederlandse EU-burgers, die doorgaans niet Nederlandstalig zijn opgegroeid, harder raken dan Nederlanders. In paragraaf 4.5 wordt hier nader op in gegaan.

Binnen deze discussie speelt hiernaast de Studentenrichtlijn een rol.<sup>49</sup> De Studentenrichtlijn is een richtlijn op het terrein van het vreemdelingenrecht. Het primaire doel van de studentenrichtlijn is om de toelating tot het grondgebied van de lidstaten van de EU te vergemakkelijken voor studenten die zijn toegelaten tot het onderwijs. Uit deze richtlijn volgt de verplichting voor Nederland om studenten toe te laten tot Nederland om hier hoger onderwijs te kunnen volgen, mits ze zijn toegelaten tot de opleiding en voldoen aan de algemene voorwaarden van de richtlijn.<sup>50</sup> De studentenrichtlijn staat het niet toe dat lidstaten daar bovenop aanvullende maatregelen nemen op het gebied van (im)migratie van studenten. Dit zou de goede werking van de studentenrichtlijn doorkruisen. Wel kunnen lidstaten maatregelen nemen die een onderscheid maken tussen EU-studenten en niet-EU-studenten in het kader van de toelating tot de opleiding, mits deze maatregelen geen verboden discriminatie inhouden. Het verschil in betaling van collegegeld en de maatregelen op numerus fixus zijn hier voorbeelden van.

#### *Grondwet en Algemene wet gelijke behandeling*

Artikel 1 van de Grondwet schrijft voor dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Hier mag op geen enkele grond van worden afgeweken. Dit non-discriminatiebeginsel is uitgewerkt in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). In deze wet is geregeld dat onderscheid op grond van nationaliteit niet is toegestaan, tenzij dit onderscheid is neergelegd in een algemeen verbindend voorschrift. Ook onderwijsinstellingen zijn aan deze bepalingen gebonden. De voorschriften in deze wet zijn algemeen verbindende voorschriften die het onderscheid op basis van nationaliteit mogelijk maken voor (hoger)onderwijsinstellingen.

#### *Toets discriminatieverbod*

Het maken van onderscheid is niet toegestaan, tenzij er sprake is van een objectieve rechtvaardiging van het onderscheid. Het EHRM vult dit in aan de hand van een discriminatietoets, waarbij onderscheid gerechtvaardigd kan zijn als er op objectieve gronden een redelijke rechtvaardiging bestaat voor het verschil in behandeling, waarmee een legitiem doel wordt gediend, en zolang het middel proportioneel en doelmatig is. Het doel zelf mag niet discriminatie of onderscheid inhouden.

---

<sup>48</sup> HvJ EU 13 april 2010, C-73/08, ECLI:EU:C:2010:181 (Bressol).

<sup>49</sup> Richtlijn 2016/801/EU.

<sup>50</sup> Zo moeten studenten van buiten de EU kunnen aantonen dat ze beschikken over voldoende middelen van bestaan en zijn ze verplicht een ziektekostenverzekering te hebben.



### 5.1.2. Maatregel maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten

Eén van de maatregelen in dit wetsvoorstel is de mogelijkheid om binnen een beperking van het aantal inschrijvingen voor een opleiding, het aantal plekken voor studenten van buiten de EER te beperken. Bij het maken van onderscheid tussen EER-studenten en niet-EER-studenten is sprake van direct onderscheid op basis van nationaliteit. Volgens de discriminatietoets moet sprake zijn van een gerechtvaardigd onderscheid op objectieve gronden, waarmee een legitiem doel wordt gediend. Bovendien moet de maatregel proportioneel en doelmatig zijn. Deze elementen worden hieronder uitgewerkt voor de eerder genoemde maatregel.

#### *Gerechtvaardigd onderscheid op objectieve gronden*

In paragraaf 3.3 is reeds het een en ander gezegd over de rechtvaardiging van het onderscheid tussen de groepen EER-studenten en niet-EER-studenten. Kortweg komt die erop neer dat de verantwoordelijkheid van het Nederlandse hoger onderwijs om kwalitatief en toegankelijk hoger onderwijs te bieden zich sterker richt op EER-studenten dan richting niet-EER-studenten. Als de toegankelijkheid bij beperkte onderwijscapaciteit in voor de groep EER-studenten in het geding dreigt te komen, rechtvaardigt dit onderscheid in verantwoordelijkheid dat deze groep voorrang krijgt, ten koste van de niet-EER-studenten.

#### *Legitiem doel en doelmatigheid*

Om de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs te kunnen waarborgen, moeten de instellingen over voldoende (publieke) middelen beschikken. De overheidsfinanciering en daarmee de onderwijscapaciteit is echter niet onbegrensd. In die gevallen moet worden geprioriteerd en kan de instroom op een specifieke opleiding worden begrensd met een numerus fixus. Het doel van de numerus fixus zelf is het waarborgen van de kwaliteit. Een beperking van de instroom voorkomt dan dat de werkdruk voor docenten te hoog wordt, of dat studenten geen toegang hebben tot collegezalen en practicaruimtes om de simpele reden dat er onvoldoende fysieke capaciteit is.

Als vanwege de grote instroom van niet-EER-studenten de toegankelijkheid van deze opleidingen voor EER-studenten in het geding komt, kan het, gezien het verschil in verantwoordelijkheid, gerechtvaardigd zijn dat EER-studenten voorrang krijgen op niet-EER-studenten bij de toelating tot deze opleidingen. In dit wetsvoorstel heeft dit uiting gekregen in de vorm van een maximum aantal beschikbaar gestelde plaatsen voor niet-EER-studenten. Op die manier wordt verdringing van Nederlandse en andere EER-studenten voorkomen en blijft de toegankelijkheid gewaarborgd.

Toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor de EER-studenten en het voorkomen van verdringing van deze studenten, vormen in deze context een legitiem doel om onderscheid te maken. Daarom mag alleen een maximum op het aantal in te schrijven niet-EER-studenten worden gesteld in gevallen dat de totale onderwijscapaciteit wordt overschreden én hierdoor EER-studenten buiten de boot vallen. In gevallen waarin na inschrijving van alle EER-studenten die zich hebben aangemeld voor een opleiding, nog capaciteit over is, moet de resterende capaciteit op de wijze die bij de selectieprocedures is bepaald worden aangevuld met niet-EER-studenten totdat de volledige capaciteit benut is. In die gevallen komt immers de toegankelijkheid van EER-studenten niet in het geding en vervalt dus de doelmatigheid van de maatregel.

#### *Proportionaliteit*

Een maatregel die onderscheid maakt tussen groepen personen moet proportioneel zijn. De maatregel mag niet verder gaan dan noodzakelijk om het doel te bereiken. Bovendien mogen de benadeelde niet-EER-studenten niet onevenredig hard geraakt worden in verhouding tot het te dienen doel. De maatregel moet door instellingen dan ook binnen de grenzen van wat evenredig is worden toegepast. Het is niet proportioneel om in alle gevallen EER-studenten voorrang te geven op niet-EER-studenten. In het wetsvoorstel is daarom opgenomen dat alleen van dit instrument gebruikgemaakt mag worden als niet-EER-studenten *in aanmerkelijke mate* bijdragen aan het capaciteitsprobleem. Bij het vaststellen van de fixus en het maximum voor niet-EER-studenten moet ook gekeken worden naar de verhoudingen waarin EER-studenten en niet-EER-studenten zich aanmelden, worden toegelaten en worden afgewezen. Het mag bijvoorbeeld niet praktisch onmogelijk worden voor niet-EER-studenten om te kunnen studeren aan een Nederlandse instelling voor hoger onderwijs. In aansluiting op de doelmatigheid is het bovendien onevenredig om de

maatregel in te zetten in gevallen waarin de maximum capaciteit niet wordt overschreden. Het is aan instellingen zelf om hier op opleidingsniveau uiting aan te geven.

### 5.1.3. Algemene verordening gegevensbescherming

Om een onderscheid te maken tussen EER- en niet-EER-studenten bij de numerus fixus en de noodfixus, moet het instellingsbestuur constateren of een aspirant-student behoort tot een van de groepen van personen, bedoeld in artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000, of de Surinaamse nationaliteit bezit. Hiervoor is een verwerking van het persoonsgegeven nationaliteit noodzakelijk.

De Algemene verordening gegevensbescherming en de daarbij behorende Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming bieden kaders voor de verwerking van persoonsgegevens.<sup>51</sup> Het doel van de verwerking van persoonsgegevens dient in verhouding te staan met de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die ermee gemaakt wordt. De verwerking van nationaliteit die voortvloeit uit de maatregelen in dit wetsvoorstel is beoordeeld in dit kader.

Met dit wetsvoorstel wordt een nieuw doel vastgelegd in de WHW waarvoor nationaliteit kan worden verwerkt. Het doel van de verwerking is het uitvoeren van de vastgestelde selectieprocedure voor schaarse opleidingsplaatsen. Hiermee kan de studenteninstroom gericht gereguleerd worden en wordt verdringing voorkomen. Bij beperkte onderwijs capaciteit waarborgt dit de toegankelijkheid van een opleiding voor studenten uit de EER.

De inbreuk van de verwerking op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene is beperkt. De nationaliteit van een aspirant-student wordt reeds verstrekt bij de aanmelding. Uit artikel 7.45a, eerste lid, van de WHW blijkt dat het onderscheid tussen EER-studenten en niet-EER-studenten al gemaakt wordt om te bepalen of een student het wettelijk collegegeld of het instellingscollegegeld is verschuldigd. Nationaliteit is een gewoon persoonsgegeven en de verwerking is voorzienbaar voor de betrokkene. De maatregel is zonder de verwerking van persoonsgegevens niet uitvoerbaar: het is onmogelijk om een beperking vast te stellen voor het aantal inschrijvingen van niet-EER-studenten zonder de nationaliteit van deze aspirant-studenten te verwerken.

Ten overvloede, dit wetsvoorstel wijzigt niets in en doet geen afbreuk aan de rechten van betrokkenen. Instellingen mogen alleen een indicatie ontvangen over het persoonsgegeven 'nationaliteit' om te beoordelen of een persoon tot een van de groepen van personen bedoeld in artikel 2.2 van de Wet studiefinanciering 2000 behoort of de Surinaamse nationaliteit bezit. Bij de uitvoering van de gedifferentieerde numerus fixus dienen instellingen aan te sluiten bij de bestaande zorgvuldigheids-, transparantie- en beveiligingsbepalingen van de AVG.

## **5.2. Taalmaatregelen**

### 5.2.1. Juridisch kader

#### *Unierecht*

De regering heeft getoetst of de taalmaatregelen die met dit wetsvoorstel worden ingevoerd in overeenstemming zijn met het Unierecht. Voorop wordt gesteld dat de taalmaatregelen slechts gelden ten aanzien van de bekostigde instellingen. De niet-bekostigde instellingen die diensten verrichten, zijn uitgezonderd van de taalmaatregelen. Overigens merkt de regering op dat het naar de mening van de regering ook in overeenstemming met het Unierecht zou zijn, indien getoetst zou worden aan de vrijheid van diensten de voorgestelde regeling.<sup>52</sup>

Het hanteren van het uitgangspunt dat het onderwijs in de eigen landstaal moet worden verzorgd is in Unierechtelijk verband geen uitzonderlijkheid. In recente jurisprudentie van het Hof van

---

<sup>51</sup> Daarnaast is het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer verankerd in internationaal, Europees en nationaal recht: het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (artikel 17), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikel 8), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikelen 7 en 8) en de Grondwet (artikel 10).

<sup>52</sup> HvJ EU 7 september 2022, C-391/20, ECLI:EU:C:2022:638 (Letse taalzaak)

Justitie is nog bevestigd dat een lidstaat dit uitgangspunt mag hanteren ter bescherming van de eigen taal en cultuur.<sup>53</sup> Dit volgt ook uit het uitgangspunt dat de Unie slechts op samenwerking gericht beleid voert op het gebied van onderwijs.<sup>54</sup> Het EU-recht noch enig ander internationaalrechtelijke bepaling kent een verplichting voor lidstaten om het hoger onderwijs in een andere taal aan te bieden dan de officiële taal van de lidstaat.

### 5.2.2. Onderwijstaal

Op grond van artikel 7.2 van de WHW is het uitgangspunt dat het onderwijs in het Nederlands moet worden verzorgd, tenzij sprake is van een van de uitzonderingsgronden. Dit uitgangspunt wordt gehandhaafd. Evenwel ontstaat er voor iedere opleiding de mogelijkheid om een derde van het totaal aantal studiepunten van een opleiding te verzorgen in een andere taal dan het Nederlands. Daarnaast worden de uitzonderingsgronden nader gedefinieerd.

De regering onderkent dat het voor studenten met een Nederlandstalige vooropleiding eenvoudiger is om een Nederlandstalige vervolgopleiding te volgen. In die zin kan het hanteren van een eis waarmee de voertaal van het onderwijs wordt gereguleerd indirect een onderscheid maken tussen Unieburgers.<sup>55</sup> In dat licht heeft de regering getoetst of sprake is van een gerechtvaardigde beperking van het vrij verkeer van personen. Naar de mening van de regering is de beperking van het vrij verkeer van personen gerechtvaardigd vanwege de daarmee door de regering nagestreefde doelen. Op de eerste plaats vindt de regering het van belang dat het Nederlands als voertaal in het hoger onderwijs wordt behouden in het kader van de bescherming van de Nederlandse taal en cultuur. Daarnaast is het van belang dat het Nederlands als voertaal op de arbeidsmarkt nog steeds dominant is. Bovendien kan meer Nederlandstalig onderwijsaanbod bijdragen aan de toegankelijkheid van het Nederlandse hoger onderwijs voor Nederlandstalige studenten die minder taalvaardig zijn. Aangezien een van de doelen van het hoger onderwijs ook is de voorbereiding op de arbeidsmarkt, wordt het hanteren van het Nederlands als uitgangspunt voor de voertaal ook voorgestaan.

Overigens merkt de regering ten overvloede op dat het voor Unieburgers zonder een Nederlandstalige vooropleiding ingewikkelder is om in te stromen in een Nederlandstalige vervolgopleiding, maar dat de wettelijke regeling ook voldoende ruimte laat voor het behoud van volledig anderstalige opleidingen.

### 5.2.3. Verplichting tot bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid

Bij alle soorten opleidingen heeft het instellingsbestuur in het hoger onderwijs de verplichting om de taalvaardigheid bij studenten te bevorderen. Ten aanzien van de anderstalige opleidingen wordt een specifieke maatregel geïntroduceerd, waarmee deze verplichting wordt gekwantificeerd. Iedere student bij een anderstalige opleiding of een anderstalig traject wordt verplicht om tenminste 140 uur te besteden aan de taalbevordering. Ten aanzien van de masteropleidingen geldt dat deze verplichting ook buiten het curriculum kan worden ingevuld en in dat geval voorwaardelijk is om het getuigschrift te kunnen ontvangen. Deze verplichting geldt ten aanzien van alle studenten (zowel Nederlandse studenten als overige Unieburgers). Daarmee wordt geen onderscheid gemaakt. Ook geldt – vanwege het feit dat het een verplichting is om een welomschreven inspanning te leveren, en niet een resultaat te bereiken – dat geen sprake is van indirect onderscheid. Om die reden acht de regering deze maatregel ook in overeenstemming met het Unierecht.

## **6. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)**

### **6.1. Gevolgen voor de instellingen**

De instellingen krijgen met de invoering van het wetsvoorstel een zwaardere uitvoeringslast op de volgende onderdelen.

---

<sup>53</sup> Idem.

<sup>54</sup> Artikel 165 VWEU.

<sup>55</sup> HvJ EU 28 november 1989, C-379/87, ECLI:EU:C:1989:599 (Groener/ Ierland).

### 6.1.1. Taal

Bij de keuze van de instelling voor een anderstalige associate degree- of bacheloropleiding is in de meeste gevallen een toets anderstalig onderwijs vereist. Dit brengt extra uitvoeringslasten met zich mee. Ook het bestaande anderstalig opleidingsaanbod zal eenmalig aan deze toets moeten worden onderworpen. Voor zover bestaande opleidingen op grond van deze toets worden afgewezen, betekent dit dat bestaande opleidingen moeten worden omgezet naar de Nederlandse taal, hetgeen organisatorische en personele consequenties kan hebben.

Ter bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid moeten instellingen op grond van het wetsvoorstel verplicht maatregelen nemen. Deze maatregelen vragen om organisatorische aanpassingen, wijzigingen van de curricula en het creëren van voorzieningen binnen de instelling. Als een instelling naast Nederlandstalige opleidingen ook anderstalig onderwijs verzorgt, moeten ze in hun taalbeleid vastleggen hoe zij studenten en docenten faciliteren die hun Engelse taalvaardigheid willen bevorderen, hetgeen mogelijk personele consequenties kan hebben en vraagt om organisatorische aanpassing.

### 6.1.2. Fixus

De nieuwe instrumenten op het gebied van fixi die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld zullen gevolgen hebben voor de uitvoering. Voor instellingen zijn die gevolgen goed te overzien. Instellingen maken zelf een afweging om gebruik te maken van de fixusinstrumenten uit dit wetsvoorstel. Die afweging wordt nu verbreed naar de vraag of een opleiding kiest voor een fixus op de opleiding als geheel, of op één of meerdere van de onderscheidende trajecten. Als instellingen kiezen voor losse fixi op trajecten, vraagt dit een aanpassing aan het proces van selectie. Vanwege de koppeling tussen de selectiecriteria en het curriculum, is het voorstelbaar dat er variatie zit in de selectiecriteria en in het proces. Instellingen zullen hier een extra afweging in moeten maken. Ook de optie om een maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten vast te stellen is nieuw. Vanwege de op grond van het gelijkheidsrecht geldende grenzen aan deze bevoegdheid zullen instellingen hier een zeer gedegen besluitvormingsproces voor moeten vormgeven en de beslissing goed moeten wegen.

Voor de bachelor- en associate degree-opleidingen geldt reeds een plicht om een fixus te melden. Die meldplicht blijft bestaan en wordt uitgebreid met de plicht te melden of een maximum aantal plaatsen voor niet-EER-studenten is vastgesteld. Voor masteropleidingen geldt deze meldplicht niet. De fixi op trajecten worden los geregistreerd. Dit vraagt enige aanvullende administratieve handelingen.

Ten aanzien van de noodfixus zullen instellingen een besluitvormingsprocedure voor het instellen van een noodfixus moeten inrichten. Als de noodfixus wordt ingezet, zullen instellingen in zeer korte tijd een selectieprocedure moeten voorbereiden. De uiterste datum om een noodfixus in te kunnen stellen en kenbaar te maken bij de minister van OCW en aan de buitenwereld is 1 maart. Studenten hebben dan nog minimaal een maand om zich te aan te melden voor de selectie. De inschrijving sluit dan op 1 april. Vervolgens hebben instellingen tot 15 april om de selectie uit te voeren. Dit is dezelfde datum waarop nu ook de uitslag van de selectieprocedures bij selecterende opleidingen bekendgemaakt moet worden. Dit geeft instellingen ten minste een maand de tijd om een selectieprocedure voor te bereiden. Het ligt in de lijn der verwachting dat instellingen daarom zullen kiezen voor ongewogen loting als selectie-instrument. Dit is het meest eenvoudig te realiseren in zo'n korte tijd. Dit is echter niet verplicht. Vervolgens hebben instellingen twee weken de tijd om de selectieprocedure ook daadwerkelijk uit te voeren.

### 6.1.3. Niet-bekostigde instellingen

De voorgestelde wetswijzigingen over het instellen van een numerus fixus gelden niet 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. Dit neemt niet weg dat de wettelijke kwaliteitseisen voor de niet-bekostigde geaccrediteerde opleidingen blijven gelden. Die eisen zien onder andere toe op de taalvaardigheid van studenten en van het onderwijzend personeel. Dit is nader toegelicht in paragraaf 6.4.4.

Voor niet bekostigde instellingen gaat wel de verplichting gelden om in Registratie instellingen en opleidingen de taal van de anderstalige opleiding te registreren. De regering acht dit van belang om een volledig beeld te krijgen van de ontwikkelingen op het gebied van anderstalig onderwijsaanbod in Nederland.

Verder gaat ook voor niet-bekostigde instellingen de verplichting gelden om in de OER vast te leggen in welke taal het onderwijs wordt verzorgd.

## **6.2. Doenvermogen en gevolgen voor studenten**

### 6.2.1. Taalvaardigheid

Het wetsvoorstel stelt aanvullende eisen op het gebied van taalvaardigheid aan studenten die ingeschreven staan in anderstalige opleidingen of trajecten in het hoger onderwijs.

Voor studenten in de anderstalige associate degree- en bacheloropleidingen wordt het volgen van een minimumaantal onderwijsuren ter bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid een verplicht onderdeel van het curriculum. Deze gekwantificeerde verplichting kan worden ingevuld in een deel van de vrije keuzeruimte. Het totaal aantal studiepunten van de opleiding blijft derhalve gelijk waardoor geen sprake is van een extra studiebelasting voor de student.

Voor de anderstalige masteropleidingen geldt echter dat instellingen ervoor kunnen kiezen om de aan de inspanningsverplichting gekoppelde urennorm ter bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid buiten het curriculum aan te bieden. De student is op grond van het wetsvoorstel verplicht hiervoor 56 uur inspanning te verrichten. Instellingen hebben de verplichting studenten hierin goed te begeleiden. De extra-curriculaire inspanningsverplichting vormt een extra studiebelasting voor de student. De examencommissie moet vaststellen of de student aan deze verplichting heeft voldaan en mag daarbij rekening houden met bijzondere omstandigheden van de student.

Met het oog op de te bereiken doelen van deze maatregel – de socialisatie binnen het onderwijs en de Nederlandse samenleving en de voorbereiding op de Nederlandse arbeidsmarkt - wordt deze extra studiebelasting proportioneel geacht in relatie tot de nagestreefde doelen. Daarbij geldt dat de verplichting niet verder gaat dan het actief volgen van het aangeboden lesaanbod. Er is nadrukkelijk niet gekozen voor een resultaatverplichting voor de student. Het niet behalen van een eindtoets is dan ook geen belemmering voor het verkrijgen van het diploma. Door het leren van de Nederlandse taal en cultuur raakt de student naar verwachting sneller vertrouwd binnen de onderwijsinstelling en in de Nederlandse samenleving. Dit draagt bij aan zijn of haar studiewelzijn, motivatie en komt naar verwachting ook de studieresultaten ten goede. De extra tijdsinvestering zal zich gedurende de studie naar verwachting dus terugbetalen.

### 6.2.2. Fixus

Het wetsvoorstel beoogt met de numerus fixusmaatregelen de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor EER-studenten te vergroten. Consequentie daarvan is dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in Nederland voor niet-EER-studenten kan verminderen. Zoals in hoofdstuk 4 is omschreven, zullen instellingen bij hun keuzes om deze instrumenten in te zetten een afweging hierin moeten maken. Ze moeten daarbij voorkomen dat sprake zal zijn van ongeoorloofde discriminatie, omdat de wijze waarop ze de fixus inzetten disproportioneel is ten aanzien van de groep niet-EER-studenten.

Daarnaast bestaat een risico op het vaker instellen van een numerus fixus, omdat een fixus op trajecten kan worden ingesteld. De regering verwacht niet dat dit in praktische zin zal betekenen dat studenten vaker te maken krijgen met een numerus fixus. Het totaal aantal plaatsen wordt alleen verdeeld over twee separate fixi, in plaats van één gezamenlijke fixus voor de opleiding als geheel.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel WTT is gevraagd naar het risico dat een tweedeling ontstaat tussen de verschillende trajecten en mogelijk een kwaliteitsverschil.<sup>56</sup> De regering verwacht niet dat deze tweedeling zal ontstaan. De kwaliteit van het hoger onderwijs wordt in de brede zin gewaarborgd middels ons stelsel van accreditatie. De trajecten hebben ook gelijke studielast en eindtermen, waardoor een niveauverschil niet te verwachten is. Bovendien komt de keuze voor een bepaald traject door studenten niet voort uit de kwaliteit van de student, maar uit persoonlijke voorkeuren. Het ene traject is daarom niet prestigieuzer of beter dan het andere.

In de selectieprocedures blijft voor studenten veel hetzelfde. Ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen studenten zich inschrijven voor opleidingen via Studielink. De selectieprocedures bij selecterende opleidingen zullen ook veelal vergelijkbaar zijn qua belasting voor studenten. Zelfs als een opleiding kiest voor aparte fixi voor verschillende trajecten binnen een opleiding, verandert voor een student weinig. In het huidige inschrijfproces wordt met name bij masters nu al direct gevraagd naar welk traject je als (aspirant-)student wilt volgen. Aspirant-studenten oriënteren zich ook vaak al bij hun studiekeuze op de trajecten en keuzes die ze willen maken. Dat wordt versterkt, omdat de mogelijkheid een fixus op een traject in te stellen enkel bestaat voor die gevallen waarin een traject een vastomlijnd programma vormt vanaf het begin (tot het eind) van een opleiding. In de huidige situatie zouden aspirant-studenten zich in die situatie ook al voor de start van de opleiding moeten oriënteren op de keuze voor een traject. Uit onderzoek blijkt bovendien dat voor veel aspirant-studenten nu al de binding met het gekozen traject sterker is dan de binding met de opleiding als geheel.<sup>57</sup> Concluderend is de impact op (het doenvermogen van) aspirant-studenten die kiezen voor een opleiding met numerus fixus dus gering.

In de uitzonderlijke situatie dat een opleiding vanwege een onverwachte en grote toestroom van studenten een noodfixus moet instellen, vraagt dit wel het een en ander van het doenvermogen van studenten. Aspirant-studenten dienen alert te zijn op het feit dat deze mogelijkheid bestaat. Het uitzonderlijke karakter van dit instrument brengt echter ook met zich mee dat dit niet vaak zal voorkomen. In die bijzondere gevallen dat de noodfixus wordt ingezet, vraagt dit van instellingen dat zij hierover zeer duidelijk en breed verspreid over communiceren, zodat dit bericht potentiële studiekeizers ook bereikt. Aspirant-studenten hebben na het instellen van de noodfixus nog tot 1 april om zich voor deze opleiding aan te melden om mee te mogen doen met de selectie. Dat is een maand eerder dan de reguliere uiterste datum voor aanmelden op 1 mei. Het zal daarbij voor instellingen lastiger (zo niet onmogelijk) zijn om ook alle internationale studiekeizers te bereiken. Vooralsnog verwacht de regering ook hier geen grote problemen rond het doenvermogen van internationale studenten, aangezien internationale studenten zich veelal in een vroeg stadium oriënteren op een opleiding in het buitenland. Deze potentieel geïnteresseerden zullen dus reeds in beeld zijn bij de instelling, of zorgen er zelf voor dat ze geïnformeerd worden over de inschrijfvoorwaarden.

### **6.3. Regeldruk**

Dit wetsvoorstel heeft voor de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs als gevolg dat zij nalevingskosten maken: naar schatting eenmalig € 3 miljoen en structureel € 10,3 miljoen per jaar. Voor masterstudenten zijn aan dit wetsvoorstel circa € 57,1 miljoen aan structurele nalevingskosten verbonden in verband met de inspanningsverplichting om 56 uur aan Nederlandse taalvaardigheid te besteden buiten het curriculum. Deze kosten worden hieronder toegelicht.

#### **6.3.1. Taal**

De instellingen dienen eenmalig een instellingsbreed taalbeleid op te stellen. Dit instellingsbrede taalbeleid bouwt voort op de gedragscode die instellingen reeds dienen te hebben op basis van artikel 7.2 van de WHW. Dit leidt tot incidentele nalevingskosten van circa € 100.000. De instellingen dienen het taalbeleid elke zes jaar te actualiseren. Dit kost de instellingen structureel een bedrag van circa € 8.500 per jaar.

---

<sup>56</sup> Kamerstukken II2019/20, 35282, nr. 9, p. 16.

<sup>57</sup> ResearchNed, 'Tracks in het hoger onderwijs', 2018

De instellingen zullen ook handelingen moeten verrichten in voorbereiding op de toets anderstalig onderwijs bij de wens om een nieuwe opleiding of traject in een andere taal te starten. Deze toets hoeft alleen te worden gedaan voor nieuwe bachelor- en associate degree-opleidingen. Masteropleidingen zijn uitgesloten van deze toets. Het betreft naar verwachting jaarlijks niet meer dan tien aanvragen voor nieuwe anderstalige opleidingen en trajecten. Dit leidt tot structurele nalevingskosten van € 12.000 per jaar.

Daarnaast dienen instellingen met bestaande bachelor- en associate degree-opleidingen en -trajecten een toets anderstalig onderwijs te doorlopen wanneer zij deze opleidingen in een andere taal willen blijven verzorgen. Het gaat naar schatting om ruim 350 opleidingen en trajecten waarvoor deze aanvraag eenmalig moet worden gedaan. Dit kost de instellingen incidenteel € 714.000.

Ook moeten instellingen de taalvaardigheid bevorderen van alle studenten die staan ingeschreven in een anderstalige opleiding. Dit omvat de handelingen voor het wijzigen van het curriculum van de opleidingen en het organiseren van taalvoorzieningen eventueel buiten het curriculum, voor onder andere internationale studenten. Deze eenmalige aanpassing gaat gelden voor circa 980 bestaande opleidingen (associate degree-, bachelor- en masteropleidingen en trajecten). Hier zijn incidenteel € 1,97 miljoen aan nalevingskosten mee gemeoid.

Met die taak komen tevens structurele kosten voor de instellingen. De instellingen moeten, afhankelijk van het type opleiding, 56 of 140 uur onderwijs in taalvaardigheid in het Nederlands aanbieden voor studenten in een anderstalige opleiding. Voor het taalonderwijs dat binnen het curriculum zal worden verzorgd (bij bachelor- en associate degree-opleidingen) gelden geen extra structurele kosten. Voor het taalonderwijs dat daarbuiten wordt verzorgd (de instellingen kunnen hiervoor kiezen bij masteropleidingen) geldt dit wel. Dit betreft naar schatting zo'n 68.000 masterstudenten per jaar. Waarbij de instelling kosten maakt van circa € 150 per student. Dit zorgt voor structurele nalevingskosten van circa € 10,2 miljoen.

De wettelijke plichten met betrekking tot opleidingstaal en taalvaardigheid vervalt voor niet-bekostigde instellingen. Deze niet-bekostigde instellingen hoeven niet langer de eigen gedragscode (artikel 7.2 WHW) en het voldoen aan de verplichting om de taalvaardigheid van de Nederlandstalige studenten te bevorderen (artikel 1.3, vijfde lid WHW). Dit levert de niet-bekostigde instellingen een structurele besparing op van ruim € 24.000.

Er worden ook kosten gemaakt door de studenten. Studenten die ingeschreven staan bij een anderstalige opleiding krijgen een inspanningsverplichting om te voldoen aan de wettelijke norm van 56 of 140 uur, te besteden aan het bevorderen van de taalvaardigheid in het Nederlands. De regeldruk betreft alleen de studenten die deze uren buiten het curriculum om moeten besteden en dus boven op de normale studielast. Naar verwachting moeten vrijwel alle studenten in anderstalige masteropleidingen aan deze inspanningsverplichting voldoen. Dit komt neer op ongeveer 68.000 masterstudenten. Hier zijn voor de studenten structureel circa € 57,1 miljoen aan structurele nalevingskosten aan verbonden, uitgaande van een tijdsinvestering ter waarde van € 840 per student.

### 6.3.2. Fixus

De instellingen dienen bij het inzetten van een nieuwe fixusmogelijkheid een nieuw selectiereglement op te stellen. Deze nieuwe mogelijkheden zijn de fixus op een traject van de opleiding en maximaal aantal plaatsen voor niet-EER-studenten. Het opstellen van dit nieuwe selectiereglement leidt tot eenmalige nalevingskosten.

Daarnaast moeten de studenten geïnformeerd worden over de aanpassingen rondom fixus. Hiervoor moeten de instellingen onder andere websites aanpassen, brochures opnieuw opstellen en Studiekeuze 123 informeren. Dit leidt tot incidentele kosten voor de onderwijsinstelling.

Instellingen die kiezen voor het inzetten van een fixusmaatregel moeten een aangepaste selectieprocedure inrichten en uitvoeren. Deze kosten zullen structureel zijn voor de instellingen.

De totale kosten voor de instellingen zijn afhankelijk van hoeveel gebruik gaat worden gemaakt van de nieuwe fixusmogelijkheden. Op dit moment zijn er rond de 100 bacheloropleidingen met een numerus fixus. Hoeveel fixusopleidingen er in de master zijn is niet bekend, omdat dit niet wordt geregistreerd. Het is niet eenvoudig om een inschatting te maken van hoeveel opleidingen gebruik zullen maken van deze mogelijkheid. Voor deze berekening wordt ervan uitgegaan alle instellingen zich moeten oriënteren op de nieuwe wetgeving en een afweging zullen maken. Dat zal leiden tot incidentele kosten van circa € 223.600. De structurele kosten zijn afhankelijk van hoeveel opleidingen daadwerkelijk gebruikmaken van de nieuwe instrumenten. Naar schatting is dat ongeveer de helft van de opleidingen, wat zorgt voor een structurele stijging van de kosten voor fixusopleidingen van in totaal circa € 78.000 voor het hele veld.

Omdat de noodfixus slechts in zeer uitzonderlijke gevallen ingezet kan worden, zitten hier geen structurele kosten aan verbonden.

### 6.3.3. Regie

Regievoering in brede zin zal in eerste instantie uitgaan van zelfregie van de hogeronderwijsinstellingen in gezamenlijkheid. Het onderling afstemmen en intern handhaven vergt inspanning, maar wijkt niet wezenlijk af van de inspanning die nu van hen gevergd wordt. Bij het onderling afstemmen en maken van passende afspraken zal gebruik gemaakt kunnen worden van reeds bestaande overlegstructuren. Daarom valt te verwachten dat de impact op de regeldruk op de langere termijn beperkt zal zijn. In de periode waar in gezamenlijkheid naar bestuurlijke afspraken toe gewerkt wordt zal de inspanningsvereiste vanuit hogeronderwijsinstellingen en koepelorganisaties tijdelijk hoger zijn.

De minister van OCW kan, wanneer zelfregie van de instellingen niet tot het gewenste resultaat leidt, als *ultimum remedium* bijsturen. De minister van OCW laat zich hierbij informeren door een adviescommissie, welke ondergebracht zal worden bij de CDHO. Er wordt hierbij gekeken of de instellingen voldoen aan de maatregelen rondom taal. Zolang instellingen zich dus aan de maatregelen rondom taal en fixus houden, zal de regie dus niet leiden tot extra regeldruk voor de instellingen.

## **6.4. Gevolgen voor de uitvoering**

Voor dit wetsvoorstel wordt een uitvoeringstoets uitgevraagd bij DUO (inclusief de inspectie, Studielink en Auditdienst Rijk) en de CDHO. Dit hoofdstuk wordt na de internetconsultatie aangevuld met hun inbreng.

### 6.4.1. DUO

Vanwege de registratie van de fixi in verschillende vormen en de registratie van de opleidingstaal, moet het Register Instellingen en Opleidingen (RIO) gereedgemaakt worden om dit te kunnen registreren. DUO zal deze aanpassingen doorvoeren. Naar verwachting is dit voldoende tijdig gereed zodat instellingen in het studiejaar 2025-2026 op de nieuwe wijze fixi kunnen registreren. Vooral nog lijken de systemen van Studielink reeds voldoende toegerust op het kunnen registreren van inschrijvingen op trajectniveau.

DUO neemt eventuele bezwaar- en beroepszaken in behandeling bij macrodoelmatigheidsbesluiten die de minister van OCW neemt. Met het toevoegen van de toets anderstalig onderwijs in deze procedure krijgt DUO mogelijk te maken met een toename van bezwaar- en beroepszaken.

### 6.4.2. Toezicht en handhaving

De rol van de inspectie in het hoger onderwijs verandert niet met dit wetsvoorstel. De inspectie houdt toezicht op de naleving van de WHW en de daarop gebaseerde regelgeving. Dit gebeurt door middel van signaalgestuurd toezicht en gericht op instellingen. Van een periodieke beoordeling van alle opleidingen door de inspectie, zoals in andere onderwijssectoren, is geen sprake.

### *Taal*

Ten opzichte van de huidige wet is voor de inspectie geen sprake van een uitbreiding van toezichtstaken. Wel krijgt zij met dit wetsvoorstel betere mogelijkheden tot het houden van



toezicht en handhaving. Zonder instemming van de minister van OCW mag de instelling geen anderstalige associate degree- of bacheloropleiding verzorgen. Is er geen instemming aangevraagd, dan kan de inspectie in voorkomende gevallen nagaan of die instemming evenwel vereist is. In een ministeriële regeling zal worden beschreven wanneer een opleidingseenheid als anderstalig moet worden gerekend. Het taalbeleid van de instelling zal bovendien in overeenstemming moeten zijn met de uitzonderingsgronden die in de wet genoemd worden (in artikel 7.2 WHW).

Ook met het concretiseren van de plicht tot het bevorderen van de taalvaardigheid krijgt de inspectie betere mogelijkheden om te kunnen beoordelen of de instelling aan die plicht voldoet. Hierbij gelden ten minste de eisen die aan het taalbeleid van de instelling worden gesteld. Ook is de plicht ten aanzien van studenten ingeschreven in een anderstalige opleiding geconcretiseerd in het aantal uren dat aan de bevordering van taalvaardigheid moet worden besteed. Aanknopingspunten voor het toezicht kunnen bijvoorbeeld de OER, het aanbod van extra-curriculaire voorzieningen en het functioneren van de examencommissie zijn.

#### *Fixus*

Instellingen krijgen met dit wetsvoorstel de mogelijkheid om bij numerus fixusopleidingen een maximum vast te stellen op het aantal plaatsen dat beschikbaar komt voor niet-EER-studenten. Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 dient dit met grote waarborgen te worden omkleed. Op die manier wordt voorkomen dat sprake is van ongeoorloofd onderscheid en verboden discriminatie. De inspectie zal hierop toezien. Dit zal vooral signaal gestuurd toezicht zijn, waarbij de inspectie kan handhaven bij signalen van misbruik van het instrument - zoals het ongeoorloofd onderscheid maken tussen groepen en verboden discriminatie. Bij associate degree- en bacheloropleidingen geldt een meldplicht voor fixus, waardoor monitoring goed mogelijk is. Bij masteropleidingen zal middels periodiek onderzoek naar toelating en selectie door de inspectie ook het gebruik van fixus gemonitord kunnen blijven.

Ook de noodfixus kent een risico op misbruik. Een noodfixus kan bij bacheloropleidingen op een later moment worden ingesteld. Instellingen zouden nalatig kunnen zijn in bij het instellen van een reguliere fixus en de noodfixus dan als lapmiddel vervolgens te gebruiken om de instroom te beperken zonder dat er sprake is van een plotselinge en grote groei van inschrijvingen gebruiken. Dat is niet de bedoeling van het instrument noodfixus. De noodfixus is een zeer ingrijpend middel, waarbij tijdens de inschrijving de voorwaarden voor toelating worden aangepast. Dat heeft impact op de rechtszekerheid en het vertrouwen dat studenten kunnen hebben in de instellingen en de overheid. Daarom dient de noodfixus enkel in echte noodsituaties zoals beschreven in paragraaf 4.4.3.

De regering acht het risico op misbruik gering vanwege de volgende mitigerende keuzes. De noodfixus kan slechts voor één jaar worden ingesteld en mag in het daaropvolgende jaar niet opnieuw worden ingesteld voor dezelfde opleiding. Bovendien is de ruimte om een uitgebreide selectieprocedure op te zetten zeer beperkt. Tussen de wettelijk bepaalde uiterste inschrijfdatum voor studenten op 1 april en de uiterste datum van bekendmaken van de ranglijsten voor plaatsing op 15 april zit enkel 2 weken. De mogelijkheden voor instellingen om te bepalen wie wel en niet toegelaten kan worden zijn daardoor gelimiteerd. De noodfixus voor bachelor-, associate degree- en masteropleidingen moet onverwijld aan de minister van OCW worden gemeld, wat monitoring en toezicht op het gebruik van de noodfixus relatief eenvoudig maakt. Bij signalen van misbruik kan meteen actie worden ondernomen door de minister van OCW.

#### 6.4.3. Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs

Met dit wetsvoorstel worden de taken van de CDHO uitgebreid. In eerste instantie betreft dit het beoordelen van de doelmatigheid van anderstalige opleidingen en trajecten. Deze taak wordt zoveel als mogelijk geïntegreerd in de adviestaak die de commissie heeft met betrekking tot doelmatig onderwijsaanbod in bredere zin. Ook kan de minister van OCW de commissie om advies vragen onder andere over trends en ontwikkelingen in het anderstalig en Nederlandstalig aanbod, over de bijbehorende instroom aan internationale studenten en over de effecten van inzet van wettelijke maatregelen.

Voor een goede uitvoerbaarheid door de commissie is van belang dat een heldere beleidsregel en heldere regeling wordt opgesteld met betrekking tot de procedure en criteria voor de toets anderstalig onderwijs. Dit geldt ook voor de regeling waarin opleidingen zijn opgenomen die geen instemming van de minister van OCW nodig hebben. De minister van OCW zal de CDHO nauw betrekken bij de totstandkoming van deze regelgeving. Van belang is ook dat de CDHO bij het toetsen van bestaande anderstalige opleidingen en trajecten voldoende tijd heeft om tot een advies aan de minister van OCW te komen. Inclusief de besluitvorming door de minister van OCW wordt gedacht aan een termijn van negen maanden.

#### 6.4.4. Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) en de kwaliteitsborging van onderwijs

De NVAO is verantwoordelijk voor de externe kwaliteitsborging en accreditatie van het hoger onderwijs. Dit wetsvoorstel levert voor de NVAO geen uitbreiding of inperking van wettelijke taken op. Wel heeft het voorstel consequenties voor de wijze waarop de NVAO haar taken uitvoert.

Zo wordt met dit wetsvoorstel de beoordeling van anderstalig onderwijs belegd bij de CDHO. Het ligt in de rede dat de NVAO na inwerkingtreding van de betreffende bepalingen in deze wet niet langer de motivatie van de instelling voor de opleidingstaal (anders dan het Nederlands) beoordeelt ten behoeve van de accreditatie van opleidingen. Wel heeft de NVAO nog altijd de taak om te besluiten over de naam van een nieuwe opleiding (art. 5.7, vierde lid, onderdeel a van de WHW). In dit kader kan zij ook na de inwerkingtreding van deze wet de instelling vragen om een motivatie indien de opleidingsnaam in een andere taal dan het Nederlands is.

Alle opleidingen, ongeacht de taal waarin zij worden verzorgd, en ongeacht of zij bekostigd zijn, worden ten behoeve van de accreditatie door de NVAO beoordeeld, onder andere op de vraag of het beoogde eindniveau van de opleiding op orde is. De instelling moet dit niveau zelf vastleggen in de beoogde eindkwalificaties van de opleiding. Op grond van het Nederlands Kwalificatieraamwerk en de zogeheten Dublin-descriptoren wordt hieronder mede verstaan: de taalvaardigheid. Met dit wetsvoorstel krijgen bekostigde instellingen de plicht om het niveau van taalbeheersing in het Nederlands dat zij beogen (voor de verschillende groepen studenten) vast te leggen in het taalbeleid van de instelling. Ook zal de instelling beleid moeten vaststellen waarin wordt vastgelegd hoe zij zich inspant om de kwaliteit van het onderwijs voor Nederlandstalige studenten te waarborgen. Het ligt in de rede dat dit beleid ook uitgewerkt wordt in de beoogde eindkwalificaties van de opleidingen die een instelling verzorgt. De NVAO beoordeelt bij de accreditatie of dit beoogde niveau in de opleidingen ook gerealiseerd wordt. Daarnaast beoordeelt de NVAO of de docenten de taal waarin zij het onderwijs verzorgen in voldoende mate beheersen. Dit blijft overigens ook gelden voor de niet-bekostigde opleidingen. Op deze wijze is de kwaliteit van het onderwijs ten aanzien van de taalvaardigheid van studenten en docenten geborgd.

#### **6.5. Gevolgen voor grensregio's**

Het is denkbaar dat de effecten van het voorliggende wetsvoorstel anders zijn voor grensregio's<sup>58</sup> 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.

Dit wetsvoorstel heeft mogelijk gevolgen voor de internationale studentmobiliteit. Het gaat daarbij met name om de inkomende diplomamobiliteit. In de grensregio's speelt dit een grote rol, omdat hier veel studenten van net over de grens in België (Vlaanderen) en Duitsland in Nederland komen studeren. Met name bij de grens met Duitsland speelt dit, omdat de Duitse studenten eerder zullen kiezen voor een anderstalige opleiding, terwijl Vlaamse studenten ook in het Nederlands kunnen

---

<sup>58</sup> Onder grensregio wordt verstaan: (een deel van) het grondgebied van zeven provincies grenzend aan Duitsland en/of België, namelijk Groningen, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Limburg, Noord-Brabant en Zeeland. Bron: Leidraad Grenseffecten, herziene versie 2021

studeren. Er moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat een mogelijk toekomstig beperkter Engelstalige associate degree- en bacheloraanbod een verandering te weeg brengt in de motivatie van studenten uit buurlanden om een studie te kiezen in Nederland. Na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel zal er dan ook zeker sprake zijn van grenseffecten, echter wordt niet verwacht dat deze zwaarwegend negatief van aard zullen zijn.

Het kabinet heeft in aanloop naar deze wetgeving meerdere brieven van *Economic Boards* en hogeronderwijsinstellingen uit (grens)regio's ontvangen waarin zij uiteenzetten dat de instroom van internationale studenten van enorme meerwaarde is voor de regio. Het kabinet is voornemens om bij de uitvoering van deze wet specifiek rekening te houden met regionale verschillen en behoeften. Binnen de stelselbrede doelstellingen van het internationaliseringsbeleid, gericht op maatschappelijke balans, is ruimte voor regionaal en sectoraal maatwerk. In de toets anderstalig onderwijs wordt dan ook specifiek beoordeeld of het, gezien de regionale behoeften en arbeidsmarkt, doelmatig is een opleiding in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden.

Bij de uitwerking van het toetsingskader voor de toets anderstalig onderwijs wordt de input vanuit die regio's ook in ogenschouw genomen. Daarnaast is zal er sprake zijn van een grote mate van zelfregie door hogeronderwijsinstellingen, waardoor zij substantiële invloed blijven houden over welke afspraken er gemaakt worden, binnen de gestelde wettelijke en beleidsmatige kaders. Op die manier wordt voorkomen dat de maatregelen zwaarwegende negatieve effecten zullen hebben op de regio.

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

De voorgestelde wetswijzigingen met betrekking tot het hoger onderwijs gelden onverkort voor Caribisch Nederland.<sup>59</sup> 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 vooralsnog dus feitelijk geen gevolgen voor Caribisch Nederland.

De gevolgen van de taalmaatregelen in het wetsvoorstel hebben geen ingrijpende gevolgen voor studenten uit Caribisch Nederland. Voor die studenten die kiezen voor een Engelstalige opleiding in Europees 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.

Op grond van de maatregelen ter bevordering van de taalvaardigheid in dit wetsvoorstel worden extra inspanningen van studenten bij anderstalige opleidingen gevraagd. Daarin is de positie van Nederlandstalige studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk niet anders dan de positie van Nederlandstalige studenten uit Nederland, zoals de positie van anderstalige studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk vergelijkbaar is met anderstalige studenten uit de rest van de wereld. De regering acht het van belang dat de taalvaardigheid van alle studenten in het hoger onderwijs wordt bevorderd. Wel dienen instellingen op grond van hun taalbeleid onderscheid te maken naar het beoogde niveau van taalbeheersing per doelgroep. Op grond hiervan zijn instellingen verplicht om ook voor studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk te bezien welk niveau passend is en daarop hun onderwijsaanbod af te stemmen.

Studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk hebben doorgaans de Nederlandse nationaliteit en vallen daarom onder wat in dit wetsvoorstel wordt aangeduid als 'EER-studenten'. In paragraaf 4.4. is dit nader toegelicht. Met betrekking tot de maatregelen op het gebied van fixus is het effect vergelijkbaar met de effecten op EER-studenten.

---

<sup>59</sup> Zo volgt uit artikel 1.1a WHW.

## **6.7 Gevolgen voor de rechtspraak**

PM

## **7. Financiële gevolgen**

Voor de maatregelen worden mogelijk – afhankelijk van de kosten rond regievoering – zeer beperkte financiële gevolgen voor de rijksbegroting voorzien. Binnen de OCW-begroting worden daarnaast aanpassingen gedaan die hieronder nader worden toegelicht. Voor eventuele toekomstige effecten op studentenaantallen worden de reguliere systematiek van de referentieraming en de begrotingsvoorschriften gevolgd, zodat deze onderdeel zijn van de jaarlijkse integrale besluitvorming.

Sommige maatregelen zullen ook financiële gevolgen hebben voor instellingen. Een groot deel van deze financiële gevolgen zit verwerkt in de lumpsum, gezien de instellingen de wettelijke taak al hebben om de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid te bevorderen voor Nederlandse studenten. De instellingen zullen daarom geen extra financiële compensatie ontvangen voor de genomen maatregelen.

### **7.1. Regie**

De minister van OCW is voornemens de taak van de CDHO uit te breiden met de rol van adviescommissie voor advisering rond regievoering. De CDHO kan vanuit deze rol periodiek signalen en ontwikkelingen in het stelsel rond regievoering duiden richting de minister van OCW en de instellingen. Daarnaast kan de adviescommissie ook adviseren over incidentele gevallen op verzoek van de minister van OCW. Deze taak vormt voor de CDHO een nieuwe taak naast hun reguliere advisering over macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod. Aan de nieuwe taak zijn financiële kosten verbonden van circa € PM op jaarbasis. Dit bedrag is bedoeld voor de ondersteuning van de commissie bij de advisering over regievoering. De ondersteuning draagt zorg voor het voorbereidend werk van de adviescommissie.

### **7.2. Taal**

De CDHO heeft in het verleden geadviseerd over de opleidingstaal bij nieuwe opleidingen. Daar stopte de CDHO mee vanwege de uitvoerbaarheid en het gebrek aan juridische grondslag. De minister van OCW is nu met de CDHO in gesprek over het opstellen van een betere beleidsregel over opleidingstaal. De CDHO zal daarbij niet meer aan de NVAO adviseren, maar rechtstreeks aan de minister van OCW. Dit betekent dus extra werkzaamheden voor de CDHO. De CDHO krijgt een extra wettelijke taak en hiervoor zal de minister van OCW een bedrag van € PM op jaarbasis toekennen aan de CDHO.

## **8. Advies en consultatie**

Dit hoofdstuk zal na de consultatiefase worden aangevuld met de resultaten uit onder meer de internetconsultatie, toets regeldruk en de uitvoeringstoetsen.

## **9. Inwerkingtreding**

Voorzien is in een gedifferentieerde inwerkingtreding van de wet bij koninklijk besluit. Gestreefd wordt om de eerste onderdelen van de wet per 1 september 2024 in werking te laten treden. Hieronder wordt ingegaan op de verwachte inwerkingtredingsdatum van de verschillende maatregelen.

### **Toets anderstalig onderwijs**

De regering beoogt de toets anderstalig onderwijs te laten gelden voor alle nieuwe anderstalige associate degree- of bacheloropleidingen of anderstalige trajecten binnen de associate degree- of bacheloropleiding, per 1 september 2024 in werking te laten treden. Wel betekent dit dat de eerste periode niet getoetst gaat worden of de aanvraag past binnen het taalbeleid, omdat de verplichting tot het hebben van taalbeleid pas per 1 maart 2025 geldt.

### **Toets bestaand anderstalig onderwijs**

Beoogd is om deze maatregel in werking te laten treden met ingang van 1 september 2024. Binnen de bepaling wordt een termijn van zes maanden geboden voor instellingen om een voornemen tot voortzetting van een anderstalige associate degree-opleiding, een anderstalige bacheloropleiding of een anderstalig traject binnen een associate degree- of bacheloropleiding voor te leggen aan de minister van OCW. Deze termijn moet instellingen ook de ruimte bieden om zelf regie te voeren en tot geclusterde aanvragen te komen.

### **Taalbeleid**

Het taalbeleid wordt verplicht voor alle bekostigde instellingen. Het beleid moet vastgesteld worden zes maanden na inwerkingtreding van de bepaling waarin de verplichting wordt geïntroduceerd. Beoogd is om het onderdeel per 1 september 2024 in werking te laten treden, zodat het instellingsbestuur, na instemming van de medezeggenschapsraad, uiterlijk op 1 maart 2025 het taalbeleid moeten hebben vastgesteld.

### **Taalvaardigheid**

De concrete verplichtingen uit de artikelen 7.11 en 7.13, te weten de verplichting om bij anderstalige opleidingen of trajecten 56 respectievelijk 140 uur te besteden aan taalbevordering, zullen naar verwachting gelden met ingang van 1 september 2025. Op die manier krijgen instellingen één studiejaar de ruimte om de nodige voorbereidingen te treffen.

Voor studenten die op het moment van in werking treden van deze verplichting al zijn ingeschreven aan een anderstalige masteropleiding of een anderstalig traject binnen een masteropleiding, geldt dat de verplichting niet op hen zal rusten om aan de inspanningsverplichting te voldoen. Deze verplichting zal enkel gelden voor nieuw in te stromen studenten. Dit is geregeld in het overgangsrecht.

### **Fixus op trajecten en differentiatie binnen de fixus**

Beoogd wordt om deze maatregel per 1 september 2024 in werking te laten treden, waarmee het effect kan hebben op de inschrijvingen voor het studiejaar 2025-2026. Daarvoor is wel vereist dat instellingen ook tijdig de selectieprocedures hebben kunnen vormgeven.

### **Noodfixus**

De regering beoogt deze maatregel per 1 september 2024 in werking te laten treden, zodat – mocht de onverhoopte situatie zich voordoen van een onverwachte en grote stijging van het aantal aanmeldingen – deze maatregel al ingezet kan worden voor de instroom in het studiejaar 2025-2026.

## **II. Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel I. Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek**

#### *Onderdeel A (artikel 1.1)*

In het wetsvoorstel worden drie nieuwe begrippen voorgesteld, te weten: anderstalige opleiding, anderstalig traject en traject.

#### Traject

In de WHW wordt op verschillende plaatsen het begrip 'traject', althans een variant daarvan gebruikt. Het begrip wordt bijvoorbeeld vermeld in het kader van het kleinschalig en intensief onderwijs (daar wordt het 'programma' genoemd). Omdat het begrip nu ook wordt geïntroduceerd in het kader van het instellen van een *numerus fixus* en de toestemmingsvereiste in het kader van het verzorgen van anderstalig onderwijs, is het uit een oogpunt van uniformering wenselijk het begrip op te nemen in de begripsbepalingen. Voor de formulering van de definitie is aangesloten bij artikel 7.13, tweede lid, onderdeel c, van de WHW. Het gaat om een programma binnen een opleiding met dezelfde studielast. Dus van het begin tot het einde, daarmee onderscheidt een traject zich ook van bijvoorbeeld een afstudeerrichting. Ook moet een student bij het afronden van het traject dezelfde kennis, inzichten en vaardigheden hebben verworven als bij de opleiding (in het spraakgebruik ook wel aangeduid als 'eindtermen').

#### Anderstalige opleiding of anderstalig traject

Met dit wetsvoorstel worden regels geïntroduceerd voor anderstalige opleidingen of anderstalige trajecten. Om die reden is voorzien in de introductie van deze begrippen.

Een anderstalige opleiding is een opleiding die voor meer dan een derde van de totale studielast wordt verzorgd in een andere taal dan het Nederlands. Het betreft hier zowel de associate degree-opleidingen als de bachelor- en masteropleidingen. Van belang is om vast te stellen wanneer een onderwijsseenheid als anderstalig wordt aangemerkt, om die reden is voorzien in een delegatiebepaling. In de ministeriële regeling wordt uitgewerkt hoe om te gaan met bijvoorbeeld keuzeruimte of gastcolleges. De regeling zal gelijktijdig met deze bepaling en de overige taalbepalingen in werking treden.

#### *Onderdeel B (artikel 1.3, zesde lid)*

De bestaande verplichting van instellingen om zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van onderwijs mede te richten op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten wordt aangepast.

Op de niet-bekostigde instellingen (de rechtspersonen voor hoger onderwijs), rust niet langer de eerder genoemde verplichting. Dat sluit aan bij de lijn in dit voorstel om de taalbepaling slechts van toepassing te laten zijn op de bekostigde instellingen. Zie daarover paragraaf 4.2.2 in het algemene deel van de toelichting.

Voor de bekostigde instellingen wordt de verplichting uitgebreid naar alle studenten. Ook ten aanzien van niet-Nederlandstalige studenten moeten de bekostigde instellingen zich mede richten op de bevordering van de taalvaardigheid in het Nederlands.

Ten aanzien van Nederlandstalige opleidingen, kan via de accreditatie worden beoordeeld of de opleiding van voldoende kwaliteit is, waarbij eveneens het taalniveau kan worden betrokken. Ten aanzien van anderstalige opleidingen of anderstalige trajecten is de regering van mening dat er extra inspanningen vereist zijn, zowel van de instelling als van de student. Dat betekent dat de bekostigde instellingen tenminste moeten zorgen dat ze voldoende begeleiding bieden zodat studenten in staat zijn om aan de verplichting die op hen rust (artikel 7.11, tweede lid, eerste volzin), te voldoen.

#### *Onderdelen C, D en E (artikelen 2.3, derde lid, 5.6, vierde lid en 5.8)*

Dit betreft een technische wijziging in verband met de vernummering binnen artikel 6.2. Daarnaast wordt een verwijzing verbeterd en is een redactionele verbetering doorgevoerd.

#### *Onderdeel F (artikel 6.2)*

De wijziging van artikel 6.2 hangt samen met de introductie van een toets anderstalig onderwijs. Alvorens een associate degree-opleiding of een bacheloropleiding voor meer dan een derde van de totale studielast van een opleiding in een andere taal mag worden verzorgd, is instemming van Onze Minister vereist. Op grond van het gewijzigde artikel 7.2 is daarbij het uitgangspunt dat Onze Minister toetst of het verzorgen van de opleiding of het traject binnen de opleiding in een andere taal dan het Nederlands doelmatig is. Om die reden is de toets opgenomen in artikel 6.2.

#### *Tweede lid*

Met deze wijziging wordt de toets anderstalig onderwijs geïntroduceerd. De toets beperkt zich tot de associate degree-opleidingen en bacheloropleidingen (en trajecten daarbinnen). Voor het verzorgen van een masteropleiding (of een traject binnen een masteropleiding) in een andere taal dan het Nederlands, is geen instemming van Onze Minister vereist.

De toets kan op twee momenten aan de orde zijn:

1. Gelijktijdig met het voornemen om een nieuwe opleiding te starten, en
2. Op het moment dat het instellingsbestuur voornemens is de taal van de opleiding te wijzigen of als het voornemen bestaat om binnen een opleiding een anderstalig traject te starten.

Onze Minister toetst of voldaan is aan de in artikel 7.2, derde lid, opgenomen voorwaarden.

Bij een nieuwe opleiding wordt dus op grond van artikel 6.2, eerste lid, getoetst of het verzorgen van de opleiding *an sich* doelmatig is, waarna – in het geval van het voornemen om deze opleiding in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen – *ook* getoetst wordt of de taalkeuze doelmatig is.

#### *Derde lid*

Op grond van artikel 7.2, vierde lid, kunnen opleidingen of groepen van opleidingen worden aangewezen waarvoor de in dat artikel opgenomen voorwaarden niet gelden. Met andere woorden, kunnen opleidingen worden aangewezen die zondermeer in een andere taal mogen worden verzorgd. Om te voorkomen dat het instellingsbestuur voor deze opleidingen wel een aanvraag in moeten dienen, worden deze opleidingen ook uitgezonderd van de taaltoets. Dat neemt niet weg dat een voornemen van het instellingsbestuur om een nieuwe opleiding te starten, op grond van het eerste lid, wel ter instemming aan Onze Minister moet worden voorgelegd. De vrijstelling ziet slechts op het onderdeel taal.

#### *Vierde lid*

De regering vindt het van belang dat Onze Minister zich laat adviseren in het geval een aanvraag wordt ingediend als bedoeld in het eerste en het tweede lid. Hiermee wordt de bestaande praktijk dat altijd om advies wordt gevraagd, gecodificeerd (van 'kan zich laten adviseren' naar 'laat zich adviseren'). Bovendien wordt hiermee de motiveringsplicht om af te wijken van het advies, verzwaaard.

#### *Zesde lid*

Ten aanzien van de instemming met het verzorgen van een associate degree-opleiding, bacheloropleiding of een traject daarbinnen in een andere taal dan het Nederlands, wordt de mogelijkheid geïntroduceerd nadere voorwaarden te verbinden aan het instemmingsbesluit.

Het wordt mogelijk om de instemming tijdelijk te verlenen. Het uitgangspunt van de regering is dat de instemming in beginsel voor onbepaalde tijd wordt verleend, en eventueel wordt ingetrokken als later blijkt dat het niet meer doelmatig is om een opleiding in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarbij het op voorhand aannemelijk is dat het verzorgen van een opleiding of een traject in een andere taal maar voor een beperkte duur als doelmatig kan worden aangemerkt. Dit kan bijvoorbeeld zijn wanneer sprake is van een tekort aan

Nederlandstalig onderwijzend personeel. Dit tekort zou binnen een bepaalde tijd kunnen worden opgelost. In zo'n geval kan Onze Minister besluiten om de instemming tijdelijk te verlenen. Als het instellingsbestuur na verloop van die tijd van mening is dat het nog steeds doelmatig is om het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands te blijven verzorgen, dan dient zij daartoe een nieuw verzoek in.

De instemming kan, net als bij de instemming op grond van het eerste lid, beperkt worden tot het verzorgen van de voltijdse, deeltijdse of duale variant van een opleiding.

Tot slot wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om de instemming te beperken tot een maximum aantal in te schrijven studenten in het eerste jaar van de opleiding. De situatie kan zich voordoen dat er slechts beperkt ruimte of behoefte is aan een anderstalige opleiding. In dat geval kan Onze Minister – door het stellen van deze beperking, grip houden op het anderstalig onderwijsaanbod. Het is vervolgens aan het instellingsbestuur om een *numerus fixus* vast te stellen, om te voorkomen dat meer studenten in schrijven (op grond van artikel 7.53). In dit geval is de onderwijscapaciteit dan beperkt vanwege de beperkte instemming. De beperking van de instemming heeft ook gevolg voor de maximaal te verstrekken bekostiging aan een opleiding. Dit onderscheidt zich van de arbeidsmarktfixus als bedoeld in artikel 7.56. De doelmatigheid van een anderstalige opleiding kan samenhangen met de behoefte op de arbeidsmarkt, maar dit is niet het enige criterium. Ook ten aanzien van een opleiding waarvoor weliswaar een redelijk arbeidsmarktperspectief bestaat, kan grootschalig anderstalig aanbod ondoelmatig worden bevonden.

#### *Onderdeel G (artikel 6.3)*

Op het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt, zijn er al opleidingen en trajecten die voor meer dan een derde van het totaal aantal studiepunten worden verzorgd in een andere taal dan het Nederlands. Wanneer het instellingsbestuur een associate degree-opleiding, een bacheloropleiding of een traject daarbinnen, in een andere taal dan het Nederlands wil blijven aanbieden, dan is daar toestemming van Onze Minister voor nodig. Op deze manier kan Onze Minister zich een totaalbeeld verschaffen over de doelmatigheid van het anderstalige onderwijsaanbod. Het uitgangspunt is dat de instellingen onderling via zelfregie tot een afgewogen voorstel aan Onze Minister komen, waardoor Onze Minister dat voorstel integraal kan beoordelen.

#### *Eerste lid*

Binnen zes maanden na inwerkingtreding van dit artikel moet het instellingsbestuur het voornemen om een opleiding in een andere taal dan het Nederlands voort te zetten aan Onze Minister voorleggen. Daarbij kunnen instellingen samenwerken – bijvoorbeeld binnen de Vereniging Hogescholen en Universiteiten van Nederland – door gezamenlijk, bijvoorbeeld sectoraal, een aanvraag in te dienen. In zo'n geval kan Onze Minister het totaalaanbod binnen een bepaalde sector beoordelen, waardoor sprake is van efficiënte besluitvorming. Wanneer binnen de sector zelf tot een evenwichtig en doelmatig anderstalig bestaand onderwijsaanbod wordt gekomen, dan vereenvoudigt dit de besluitvorming door Onze Minister. Evenwel staat het een instelling natuurlijk vrij, om zelfstandig een aanvraag in te dienen.

#### *Tweede lid*

Op grond van artikel 7.2, vierde lid, kunnen opleidingen of groepen van opleidingen worden aangewezen waarvoor de in dat artikel opgenomen voorwaarden niet gelden. Met andere woorden, kunnen opleidingen worden aangewezen die zondermeer in een andere taal mogen worden verzorgd. In dat geval behoeft de voorzetting van de anderstalige opleiding geen instemming van Onze Minister.

#### *Vierde lid*

Bij de vaststelling van de beslistermijn is gekozen voor een ruime beslistermijn, omdat Onze Minister Onze Minister de aanvragen in onderling verband moet beoordelen. Wanneer de instellingen gezamenlijk tot een gedragen en afgewogen voorstel komen, kan Onze Minister dit voorstel integraal beoordelen. Mochten er ook – meer – individuele aanvragen worden ingediend, dan zal Onze Minister deze ook betrekken bij het integrale oordeel over het totale bestaande anderstalige aanbod in de ad en bachelor. Mocht het Onze Minister onverhoopt niet lukken om voor



het einde van de negen maanden te beslissen, dan kan hij de beslistermijn, overeenkomstig artikel 4.14, eerste lid, Awb, verlengen.

#### *Vijfde lid*

De uitkomst van de beoordeling kan zijn dat het verzorgen van de anderstalige associate degree-opleiding, de anderstalige bacheloropleiding of een anderstalig traject niet doelmatig is. In dat geval zal Onze Minister in het afwijzende besluit bepalen met ingang van welke datum de opleiding of het traject niet meer als anderstalige opleiding of als anderstalig traject mag worden verzorgd. Voor de zittende studenten geldt dat zij de opleiding in de andere taal mogen afronden, conform de regels die zijn beschreven in artikel 5.21 WHW. Het is vervolgens aan het instellingsbestuur om te bepalen of zij de opleiding als Nederlandstalige opleiding of als Nederlandstalig traject wenst voort te zetten, waarbij wordt opgemerkt dat in dat geval – conform artikel 7.2 – de opleiding of het traject voor ten hoogste een derde van het totaal aantal studiepunten in een andere taal dan het Nederlands mag worden verzorgd.

#### *Zesde lid*

Als het instellingsbestuur niet voor de in het eerste lid genoemde datum een voornemen tot voortzetting van een opleiding of het traject in een andere taal van het Nederlands aan Onze Minister voorlegt, dan moet het instellingsbestuur met ingang van de dag volgend op de deadline stoppen met het verzorgen de anderstalige opleiding of het anderstalige traject. Concreet betekent dit dat vanaf dat moment geen nieuwe instroom van studenten meer plaats mag vinden. Het effect zal zich verwezenlijken met ingang van het daaropvolgende studiejaar. Voor de zittende studenten geldt dat zij de opleiding in de andere taal mogen afronden, conform de regels die zijn beschreven in artikel 5.21 WHW. In dit geval geldt hetzelfde als bij het vijfde lid, namelijk dat een instellingsbestuur er voor mag kiezen op de opleiding of het traject in het Nederlands te blijven verzorgen.

#### *Achtste lid*

Ook in dit geval kan de instemming van Onze Minister onder voorwaarden worden verleend, vergelijk artikel 6.2, vierde lid. Ter uitvoering van dit artikel worden – net als bij artikel 6.2 – beleidsregels vastgesteld.

#### *Onderdeel H (artikel 6.5a)*

Net als bij de reguliere doelmatigheidstoetsing geldt dat de instemming van Onze Minister om een anderstalige associate degree-opleiding, een anderstalige bacheloropleiding of een anderstalig traject binnen een associate degree-opleiding of een bacheloropleiding kan worden ingetrokken, indien het verzorgen daarvan niet meer doelmatig is. Een dergelijke intrekingsgrond is het sluitstuk van de doelmatigheidstoetsing op anderstalig onderwijs, waar met terughoudendheid mee omgegaan moet worden.

Deze terughoudendheid volgt ook uit het feit dat Onze Minister alvorens tot intrekking over te gaan, zal overwegen of het beperken van het aantal in te schrijven studenten niet voldoende is om de balans te herstellen. Bovendien kan Onze Minister pas overgaan tot intrekking of beperking van het aantal in te schrijven studenten nadat hij bij een adviescommissie advies heeft ingewonnen.

Als een dergelijk besluit door Onze Minister wordt genomen, zal in het besluit, met inachtneming van een redelijke termijn, bepaald worden met ingang van welke datum de anderstalige opleiding of het anderstalige traject moet worden beëindigd. Ten overvloede betekent dit dat de opleiding of het traject wel in het Nederlands mag worden voortgezet. Met deze formulering is aangesloten bij artikel 6.5. Voor de zittende studenten geldt dat zij de opleiding in de andere taal mogen afronden, conform de regels die zijn beschreven in artikel 5.21 WHW.

Het is vervolgens aan het instellingsbestuur om te bepalen of zij de opleiding of het traject in het Nederlands wenst voort te zetten, of dat zij de opleiding of het traject in zijn geheel zal beëindigen.

#### *Onderdelen I en J (artikelen 6.7, 6.7b, 6.7c, en 6.7d)*

Deze technische wijzigingen houden verband met de introductie van het begrip 'traject'.

#### *Onderdeel K (artikel 6.13)*

Aan de registratie in de Registratie instellingen en opleidingen worden twee registraties toegevoegd, namelijk de registratie van het gegeven of Onze Minister instemming heeft verleend om het onderwijs binnen een opleiding of een traject in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen, en in welke taal dat dan is. Voorts wordt geregistreerd of een instelling een capaciteitsfixus heeft ingesteld binnen een ad-opleiding of een bacheloropleiding (of een traject daarbinnen). Als een fixus ten aanzien van niet-EER-studenten is ingesteld, wordt dat eveneens geregistreerd.

#### *Onderdeel L (artikel 6.14)*

Vanwege de vernummering binnen artikel 6.2 worden de verwijzingen aangepast. Daarnaast wordt in het tweede lid een verwijzing opgenomen naar de besluiten die betrekking hebben op het verzorgen van een anderstalige opleiding of een anderstalig traject.

#### *Onderdeel M (artikel 6.15)*

Als Onze Minister besluit om de instemming met het verzorgen van een opleiding in een andere taal dan het Nederlands in te trekken, dan zal ook de registratie moeten worden aangepast. Met deze wijziging ontstaat die mogelijkheid. Voorts wordt het mogelijk gemaakt om de registratie te wijzigen ten aanzien van de ingestelde capaciteitsfixus. Zodra het instellingsbestuur te kennen geeft dat zij niet langer een capaciteitsfixus voert, zal deze registratie ook worden aangepast.

#### *Onderdeel N (artikel 7.1)*

Met deze wijziging worden enkele bepalingen niet (meer) van toepassing op de rechtspersonen voor hoger onderwijs. Allereerst worden de rpho's uitgezonderd van de taaleisen. Daarnaast geldt de nieuwe verplichting om taalbeleid te formuleren niet voor hen. Tot slot wordt een technische aanpassing gedaan in de verwijzing naar artikel 7.30b, vanwege de herordening van dit artikel.

#### *Onderdeel O (artikel 7.2)*

Voorgesteld wordt om de bepaling over de onderwijstaal grondig te herzien. Het uitgangspunt dat het onderwijs in het hoger onderwijs in het Nederlands moet worden verzorgd wordt gehandhaafd, maar ook genuanceerd. Daarnaast worden de gronden om van deze hoofdregel af te wijken herzien en voorzien van een voorafgaande toetsing.

#### *Eerste lid*

De bepaling met betrekking tot de onderwijstaal geldt alleen voor de associate degree-opleidingen en bacheloropleidingen en voor trajecten van associate degree-opleidingen en bacheloropleidingen. Een opleiding of een traject moet voor tenminste twee derde van het totaal aantal studiepunten verzorgd worden in het Nederlands. Dat is de genuanceerde nieuwe hoofdregel. Hiermee wordt ruimte geboden voor de positieve effecten van internationalisering binnen iedere opleiding, maar wordt ook het Nederlands als onderwijstaal in het hoger onderwijs beschermd. Binnen de ruimte die wordt geboden, vallen ook de gastcolleges die in de oude bepaling een zelfstandige uitzonderingsgrond waren. De regering heeft gekozen voor eenvoud bij de uitwerking van de nieuwe taalbepaling, om de kans op onzorgvuldig gebruik zo klein mogelijk te houden.

#### *Tweede lid*

Van belang is om te bepalen of een onderwijseenheid als anderstalig moet worden aangemerkt in het kader van de berekening of tenminste twee derde van het aantal studiepunten van de opleiding of het traject in het Nederlands wordt verzorgd. Om die reden is voorzien in een delegatiebepaling. In de ministeriële regeling wordt uitgewerkt hoe bijvoorbeeld om te gaan met keuzeruimte of gastcolleges.

#### *Derde lid*

Wanneer het instellingsbestuur een opleiding voor meer dan een derde in een andere taal dan het Nederlands wil verzorgen, dan moet voldaan worden aan de voorwaarden uit dit onderdeel. Dit wordt vooraf getoetst door Onze Minister, op grond van artikel 6.2, tweede lid. Het onderdeel bevat een meer formele eis en een inhoudelijk criterium.

Allereerst vindt de regering het van belang dat een instelling doordacht taalbeleid voert. Deze verplichting wordt geïntroduceerd in artikel 7.2a. De keuze om een opleiding of een traject in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen, moet passen binnen het taalbeleid dat de instelling heeft vastgesteld. Wanneer de keuze van het instellingsbestuur past binnen het taalbeleid, wordt vervolgens getoetst of het aanbieden van de opleiding of het traject in een andere taal dan het Nederlands doelmatig is, gelet op de specifieke regionale of economische omstandigheden, de beschikbaarheid van personeel en het geheel aan voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs. Hoe dit precies wordt getoetst door Onze Minister wordt op grond van artikel 6.2, dertiende lid, uitgewerkt in een beleidsregel. Evenwel kan hier worden opgemerkt dat niet aan alle factoren die omschreven staan in de bepaling, moet worden voldaan. Het betreft een integrale beoordeling van de doelmatigheid, waarbij gekeken wordt naar de aspecten zoals deze in artikel 7.2, derde lid, tot uitdrukking zijn gebracht. Voor de wijze van toetsing wordt verwezen naar paragraaf 4.2.1 van de algemene toelichting.

#### *Vierde lid*

Tot slot is voorzien in de mogelijkheid voor Onze Minister om bij regeling opleidingen aan te wijzen waarvoor dit artikel niet geldt. Deze grondslag wordt geïntroduceerd om de regeldruk te verlagen. Het is namelijk voor een aantal opleidingen evident dat het doelmatig is om deze in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen. Het zou in die gevallen leiden tot onnodige regeldruk wanneer deze opleidingen toch vooraf toestemming moeten vragen. In dit kader kan worden gedacht aan opleidingen met betrekking tot een andere taal, of opleidingen die gezamenlijk met een buitenlandse instelling worden verzorgd in de zin van artikel 7.3c.

#### *Onderdeel P (artikel 7.2a)*

Met dit voorgestelde artikel wordt de verplichting tot het vaststellen van taalbeleid geïntroduceerd. Iedere bekostigde instelling is gehouden taalbeleid vast te stellen.

#### *Eerste lid*

Het beleid wordt gelijktijdig vastgesteld met het instellingsplan. Het instellingsplan heeft telkens een geldigheidsduur van zes jaren. Wanneer het instellingsplan opnieuw wordt vastgesteld, wordt ook het taalbeleid opnieuw vastgesteld. Gekozen is om het taalbeleid geen onderdeel te laten uitmaken van het instellingsplan. Het instellingsplan heeft het karakter van voorgenomen beleid. Bij het taalbeleid is de bedoeling dat niet alleen vooruit wordt gekeken. Het voornemen tot het aanbieden van een anderstalige opleiding of traject kan getoetst worden aan het taalbeleid van de instelling in het kader van artikel 7.2, derde lid, onderdeel a. Het taalbeleid kent een drietal verplichte onderdelen, die hierna worden toegelicht.

#### *Beleid op taalkeuze van de opleiding of het traject (onderdeel a)*

Het instellingsbestuur wordt verplicht beleid vast te stellen waarin is uitgewerkt in welke gevallen tot anderstaligheid kan worden overgegaan en op welke wijze deze keuze binnen de instelling wordt gemaakt. Op deze manier wordt inzichtelijk langs welke procedurele en inhoudelijke kaders het instellingsbestuur de keuze maakt om een opleiding of een traject in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen. Per instelling, per opleiding en per situatie kunnen deze procedurele en inhoudelijke kaders verschillen. Daarom wordt niet voorgeschreven welke procedure gevolgd moet worden, wel geldt dat er een procedure moet zijn en dat op instellingsniveau de procedurele kaders worden vastgelegd. De instelling kan in haar beleid aandacht besteden aan elementen als de wijze waarop inspraak van de medezeggenschap bij de belangenafweging is georganiseerd, het niveau waarop het besluit over de taalkeuze binnen de instelling wordt genomen, en de wijze waarop binnen en buiten de instelling over de taalkeuze wordt gecommuniceerd. Waar het gaat om inhoudelijke kaders voor het taalbeleid van de instelling, ligt het in de rede dat de instelling bepaalde instellings- of opleidingsspecifieke randvoorwaarden stelt voor het kunnen overgaan tot het aanbieden van onderwijs in een andere taal.

#### *Taalbeleid na de keuze voor een andere taal (onderdeel b)*

Onderdeel b verplicht het instellingsbestuur beleid vast te stellen over de wijze waarop zij, in het geval zij anderstalig onderwijs verzorgd, zich inspant om de kwaliteit van het onderwijs aan de opleiding en de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten te waarborgen.

Het beleid kan bijvoorbeeld zien op de wijze waarop binnen de instelling wordt geëvalueerd of een keuze voor het voeren van een andere taal de gewenste effecten oplevert. Een manier waarop een instelling zich ertoe kan inspannen dat het voeren van de andere taal geen nadelige effecten heeft voor de kwaliteit van het onderwijs, is door zich ervan te blijven vergewissen dat de taalbeheersing van de docenten met betrekking tot de onderwijstaal op peil is, en door hierin te investeren. Een manier waarop een bekostigde instelling zich ertoe kan inspannen dat het voeren van een andere taal aan de opleiding geen drempel opwerpt voor Nederlandstalige studenten om zich aan te melden voor de anderstalige opleiding of deel te nemen aan het betreffende deel van de opleiding, is om faciliteiten te bieden waardoor deze studenten hun taalbeheersing van de andere taal kunnen ontwikkelen. Met betrekking tot de toegankelijkheid is het effect van anderstalig onderwijs op de aansluiting op en doorstroom naar vervolgonderwijs een ander belangrijk aspect waar de bekostigde instellingen aandacht aan kunnen besteden. Ook kan een bekostigde instelling overwegen om met het oog op de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten, een Nederlandstalige equivalent aan te bieden van de opleiding die of het deel van de opleiding dat in een andere taal wordt verzorgd.

#### *Wijze van invulling bevordering taalvaardigheid in Nederlands (Onderdeel c)*

Het instellingsbestuur moet zelf aangeven op welke manier de algemene verplichting uit artikel 1.3, zesde lid wordt ingevuld. Daarbij is het van belang dat voor de anderstalige associate degree opleidingen, de anderstalige bacheloropleidingen en anderstalige trajecten binnen ad-opleidingen en bacheloropleidingen geldt dat deze taalbevordering in het curriculum wordt verwerkt. Voor anderstalige masteropleidingen of anderstalige trajecten binnen masteropleidingen geldt dat buiten het curriculum aan de taalbevordering moet worden gewerkt. De regering kiest er voor om geen eindniveau vast te leggen, maar het aan de instelling te laten om zelf beleid te formuleren ten aanzien van het te bereiken niveau van taalbeheersing. Dit niveau kan verschillend zijn per groep van studenten. Uiteindelijk is dit een onderdeel waar het instellingsbestuur naar streeft. Bij de specifieke verplichtingen die gelden bij de anderstalige opleidingen, geldt voor studenten dat zij een gekwantificeerde inspanning moeten leveren, maar dat geenszins van hen vereist wordt dat zij ook een beoogd eindniveau halen. Het gaat daar om het leveren van een inspanning die voor eenieder gelijk is, ongeacht het startniveau. Meer kan van een student – in het kader van het verkrijgen van een getuigschrift – niet worden gevergd. Voor Nederlandstalige opleidingen is er geen specifieke verplichting in de wet opgenomen, maar dat betekent niet dat daar de verplichting tot bevordering van de taalbeheersing niet geldt. Het instellingsbestuur zal binnen de eindtermen van de opleiding duidelijk moeten maken hoe zij werkt aan de taalbevordering van studenten. Dit kan dan via accreditatie worden getoetst.

#### *Tweede lid*

Het taalbeleid dient voor de eerste maal vastgesteld te worden binnen zes maanden na inwerkingtreding van deze bepaling. Daarna dient het taalbeleid vastgesteld te worden gelijktijdig met het instellingsplan. Indien het instellingsplan kort nadat het taalbeleid voor het eerst is vastgesteld, wordt vastgesteld, kan volstaan worden met de herbevestiging van het taalbeleid.

#### *Derde lid*

Indien noodzakelijk kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van het taalbeleid. Dit gebeurt dan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Gedacht kan worden aan een nadere concretisering van de onderwerpen waarop het instellingsbestuur beleid moet vaststellen.

#### *Onderdeel Q (artikel 7.11)*

Zoals weergegeven in het algemene deel van de toelichting vindt de regering het van belang dat bij anderstalige opleidingen en anderstalige trajecten aandacht wordt besteed aan de bevordering van de taalvaardigheid in het Nederlands van alle studenten. Ten aanzien van masteropleidingen is gekozen om de bevordering van de taalvaardigheid in het Nederlands niet verplicht op te laten nemen in het curriculum van de opleiding. Evenwel vindt de regering het van belang dat iedere student in de master zijn taalvaardigheid bevordert. Omdat het moet gaan om de bevordering van de taalvaardigheid van de student, kan niet volstaan worden met slechts een verplichting die zich richt tot de instellingen. Deze verplichting geldt alleen bij opleidingen die worden verzorgd door een bekostigde instelling. Overigens moet worden opgemerkt dat deze verplichting niet geldt bij de post-initiële masters, die verzorgd worden op grond van artikel 7.3b WHW.

Studenten die instromen in de master hebben veelal een verschillend niveau van beheersing van de Nederlandse taal. Het is niet het doel van de regering om een uitstroomniveau vast te stellen waar iedere student aan moet voldoen bij afronding van de masteropleiding, evenwel is het wel de bedoeling van de regering om iedere student te verplichten een bepaalde inspanning te leveren gericht op de bevordering van zijn taalvaardigheid in het Nederlands.

Voor studenten met een niet-Nederlandstalige vooropleiding zal de inhoud verschillen van wat de student met een Nederlandstalige vooropleiding zal moeten doen om zijn taalvaardigheid te bevorderen. Het doel van de maatregel is enerzijds socialisatie en de voorbereiding op de toetreding tot de arbeidsmarkt, met als gevolg een verhoging van de blijfkans.

De examencommissie moet – voordat zij overgaat tot afgifte van een diploma – toetsen of een student voldaan heeft aan zijn inspanningsverplichting. Hoewel de verplichting zo is vormgegeven dat van de student verlangd mag worden dat deze inspanning extra curriculair wordt geleverd, sluit dit niet uit dat – als daar ruimte voor is – binnen het curriculum voldaan wordt aan deze verplichting. Deze verplichting geldt niet voor studenten die op het moment van inwerkingtreden van de wet al ingeschreven zijn voor een master

De inspanningsverplichting heeft een omvang van 56 uur. Voor de verdere uitwerking daarvan wordt verwezen naar paragraaf 4.2.2 van het algemene deel van de toelichting.

#### *Onderdeel R (artikel 7.13)*

Voorgesteld wordt om twee nieuwe verplichtingen te introduceren.

Het wordt allereerst voor alle opleidingen verplicht om in de Onderwijs- en Examenregeling te beschrijven in welke taal de opleiding wordt verzorgd en in welke taal de tentamens worden afgenomen. Deze verplichting geldt voor alle opleidingsvormen en zowel voor het bekostigd als het niet-bekostigd onderwijs. Met deze verplichting wordt ervoor gezorgd dat studenten goed op de hoogte kunnen zijn van in welke taal een opleiding wordt verzorgd. Indien sprake is van meerdere trajecten binnen een opleiding geldt deze verplichting ook ten aanzien van de trajecten.

Daarnaast wordt het verplicht om binnen iedere anderstalige associate degree opleiding of anderstalige bacheloropleiding of een anderstalig traject binnen een associate degree-opleiding of bacheloropleiding verzorgd door een bekostigde instelling om tijd te besteden aan het bevorderen van de taalvaardigheid van alle studenten. Voor de associate degree-opleiding betreft dit 56 uur (2 studiepunten), voor de bacheloropleiding 140 uur (5 studiepunten). Dit inrichtingsvoorschrift richt zich tot de instelling, maar omdat daarmee de bevordering van de taalvaardigheid in het Nederlands onderdeel wordt van het curriculum van een opleiding, is ook de student verplicht de inspanning te leveren.

Voor de inhoud en de achtergrond van de verplichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1.2 van het algemene deel van de toelichting.

#### *Onderdeel S (artikel 7.15)*

Het instellingbestuur is op grond van artikel 7.15 WHW verplicht om informatie te verstrekken over wezenlijke aspecten van het onderwijs aan studenten en aspirant-studenten. Studenten worden daarmee in staat gesteld een weloverwogen keuze te maken voor een opleiding. Het bestaan van een *numerus fixus* op een opleiding of een traject beschouwt de regering als een dergelijk wezenlijk aspect. Om die reden wordt artikel 7.15 aangevuld.

#### *Onderdeel T (artikel 7.28, 7.29 en 7.30)*

In de artikelen 7.28, tweede lid, 7.29, eerste lid, en 7.30, tweede lid, is onder andere geregeld dat het instellingbestuur in bepaalde gevallen bij de inschrijving mag onderzoeken of de student de Nederlandse taal voldoende beheerst. Dit met het oog op het met voldoende vrucht kunnen volgen van het onderwijs. Met deze wijziging wordt 'Nederlandse taal' gewijzigd in 'Nederlandse taal of andere taal'. Het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (hierna: CBHO) heeft namelijk

bepaald dat het begrip 'Nederlandse taal' extensief geïnterpreteerd dient te worden.<sup>60</sup> Dit begrip moet volgens het CBHO gelezen worden als 'de taal waarin het onderwijs wordt aangeboden'. Met deze wijziging wordt de wet in overeenstemming gebracht met de jurisprudentie van het CBHO. Na inwerkingtreding van dit onderdeel, is de praktijk niet meer afhankelijk van de interpretatie door de rechter, maar volgt deze uitleg ook uit de bepaling zelf.

#### *Onderdeel U (artikel 7.30b)*

De inhoud van dit artikel wordt deels verplaatst naar het nieuwe artikel 7.54a.

#### *Onderdeel V (artikel 7.52c)*

Het huidige artikel 7.52c wordt vervangen door een nieuwe reikwijdtebepaling. De bepalingen in deze paragraaf hebben betrekking op zowel opleidingen als op trajecten daarbinnen. Hoofdstuk 7, titel 3, paragraaf 4, wordt uitgebreid met enkele bepalingen die (mede) betrekking hebben op masteropleidingen. De artikelen in deze paragraaf worden van toepassing op associate degree-, bachelor- en masteropleidingen tenzij anders aangegeven. De definitie van *propedeutische fase* kan probleemloos vervallen omdat dit begrip al is uitgeschreven in artikel 7.53, eerste lid, en artikel 7.54, tweede lid.

#### *Onderdeel W (artikel 7.53)*

Dit onderdeel bevat enkele technische wijzigingen waarmee wordt aangegeven dat artikel 7.53 alleen betrekking heeft op associate degree-opleidingen en bacheloropleidingen.

#### *Onderdeel X (artikelen 7.54a, 7.54b en 7.54c)*

##### *7.54a (Capaciteitsfixus in de master)*

De numerus fixus voor masteropleidingen wordt opgenomen in artikel 7.54a. De bepaling is materieel gelijk aan wat nu is opgenomen in artikel 7.30b, derde en vierde lid. Als gevolg van deze verplaatsing wordt het mogelijk om een capaciteitsfixus in te stellen voor een traject binnen een masteropleiding.

##### *7.54b (Gedifferentieerde beperking inschrijvingen)*

Eerste lid: Deze bepaling maakt een gedifferentieerde benadering mogelijk bij de toelating tot opleidingen en trajecten, waarbij omwille van capaciteitsproblemen onderscheid gemaakt wordt tussen personen die vallen onder artikel 2.2 van de Wet op de studiefinanciering 2000 (dan wel de Surinaamse nationaliteit bezitten) enerzijds, en andere personen anderzijds.

Ingevolge artikel 2.2 van de Wet op de studiefinanciering 2000 hebben niet alleen EER-onderdanen die krachtens Unie- en EER-recht aanspraak hebben op gelijke behandeling met Nederlandse studenten, maar hebben onder meer ook de meeste bepaalde vreemdelingen/derdelanders die met een aangewezen verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd, in de zin van een vergunning asiël of een vergunning in het kader van gezinshereniging (zie artikel 3 van het Besluit financiering 2000) in Nederland verblijven die aanspraak. Het onderscheid treft derhalve enkel personen/derdelanders van buiten de EU/EER die voor studie in het hoger onderwijs naar Nederland willen komen maar nog niet zijn toegelaten tot een onderwijsinstelling. In lijn met het spraakgebruik worden deze hierna aangeduid als 'niet-EER-studenten'.

De verwachte aanmeldingen van niet-EER-studenten moeten in aanmerkelijke mate bijdragen aan het capaciteitstekort. Hierin ligt de plicht voor de onderwijsinstelling besloten om de gedifferentieerde fixus proportioneel toe te passen.

*Tweede lid:* Met het tweede lid wordt uitgedrukt dat de uiteindelijke toepassing van de gedifferentieerde fixus afhankelijk is van de daadwerkelijke schaarste van opleidingsplaatsen. De instelling laat niet minder studenten toe dan het vooraf vastgestelde maximum. Dat betekent het volgende:

- 1) Als het instellingsbestuur in totaal minder aanmeldingen ontvangt dan het vastgestelde maximum aantal beschikbare opleidingsplaatsen, worden alle aspirant-studenten toegelaten.

---

<sup>60</sup> CBHO 15 juni 2009, 2009/006.

- 2) Als het instellingsbestuur minder aanmeldingen ontvangt van EER-studenten dan het aantal gereserveerde plaatsen voor deze groep, worden de overgebleven plaatsen opgevuld met aanmeldingen van niet-EER-studenten. Er worden dan meer niet-EER-studenten toegelaten dan het maximum dat op grond van artikel 7.54b was vastgesteld.

#### *7.54c (Noodfixus voor niet-EER-studenten)*

Dit artikel betreft de situatie dat het instellingsbestuur op een laat moment geconfronteerd wordt met een onverwachte en grote stijging van het aantal aanmeldingen voor een opleiding of traject. Het instellen van een capaciteitsfixus op grond van artikel 7.53, 7.54a of 7.54b is altijd gebaseerd op *verwachte* aanmeldingen. In zeldzame gevallen kan het echter voorkomen dat deze verwachting plotseling aanzienlijk wordt overschreden.

Het eerste lid beschrijft de situatie dat er nog geen capaciteitsfixus was ingesteld, maar dit op een later moment wel nodig blijkt te zijn vanwege een ernstig risico voor de kwaliteit van het onderwijs als alle kandidaten zouden worden toegelaten. In dat geval kan het instellingsbestuur, op basis van het tweede lid, ook een gedifferentieerde fixus vaststellen.

Het derde lid beschrijft de situatie waarin het instellingsbestuur op grond van artikel 7.53 of 7.54a wel een capaciteitsfixus heeft ingesteld, maar daarbij geen niet-EER-fixus heeft vastgesteld. Als er sprake is van een onverwachte en grote toename van aanmeldingen van niet-EER-studenten, kan er een ernstig risico ontstaan van verdringing van studenten uit de EER. Als daarvan sprake is, kan het instellingsbestuur alsnog een limiet stellen aan het aantal inschrijvingen van niet-EER-studenten.

Dit artikel is bedoeld voor uitzonderingssituaties, het vierde lid sluit daarom uit dat de noodfixus twee jaar op rij voor dezelfde opleiding wordt vastgesteld. Voor het opvolgende studiejaar spreekt het voor zich dat het instellingsbestuur gebruik maakt van de reguliere mogelijkheid om een maximum aantal inschrijvingen vast te stellen (artikel 7.53, 7.54a en 7.54b).

Vanwege het uitzonderingskarakter van de bevoegdheid geregeld in artikel 7.54c moet de toepassing hiervan altijd worden gemeld aan Onze Minister. Bij de toepassing van artikel 7.54c is het belangrijk dat aspirant studenten voldoende tijd krijgen om zich nog aan te melden voor de opleiding. Het is niet toegestaan dat de aanmeldingstermijn, in tegenstelling tot eerdere communicatie, per direct eindigt. Daarom wordt bij wet vastgesteld dat het instellingsbestuur tot 1 april aanmeldingen moet blijven ontvangen.

#### *Onderdeel Y (artikel 7.56)*

Voor associate degree-opleidingen en bacheloropleidingen wordt het mogelijk om, binnen een arbeidsmarktfixus, de inschrijving van niet-EER studenten te beperken.

#### *Onderdelen Z, CC, DD, EE, FF, onderdeel 1, GG, HH en II (artikelen 9.18, 9.38, 10.3c, 10.16b, 10.20, 11.11 en 11.13)*

Deze onderdelen regelen het instemmingsrecht ten aanzien van de taal waarin een opleiding wordt verzorgd, zoals neergelegd in de Onderwijs- en Examenregeling van de betreffende opleiding. Het uitgangspunt is dat de decentrale medezeggenschap instemmingsrecht heeft, omdat het een onderwerp is dat gaat over een specifieke opleiding. Bij de redactie van deze bepalingen is uitgegaan van de tekst zoals deze luidt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel leeruitkomsten hoger onderwijs (Kamerstukken II 2022/23, 36136). In een latere fase zal worden beoordeeld in hoeverre een samenloopregeling noodzakelijk is.

#### *Onderdelen AA en FF, onderdeel 2 (artikelen 9.33 en 10.20)*

Met de voorgesteld wijziging krijgen de centrale medezeggenschapsraden instemming op het te voeren taalbeleid door de instelling. Hiermee wordt aangesloten bij het instemmingsrecht dat zij reeds hebben ten aanzien van het instellingsplan.

#### *Onderdelen BB, CC en GG (artikelen 9.33a, 9.38 en 10.20a)*

Met deze wijzigingen wordt de verwijzing naar artikel 7.30b, waar het de selectieprocedure in de master betreft, aangepast. Dit in verband met de verplaatsing van de selectieprocedure in de master naar artikel 7.54a.

*Onderdeel JJ (artikel 16.16b)*

Dit betreft een technische wijziging in verband met de vernummering van leden in artikel 6.2.

*Onderdeel KK (artikel 18.102)*

Met deze overgangsrechtelijke bepaling wordt geborgd dat een student die al is aangevangen met een anderstalige masteropleiding of een anderstalig traject binnen een masteropleiding, deze opleiding of dit traject mag afronden zonder dat de student verplicht is aan de extra inspanningsverplichting van artikel 7.11, tweede lid, eerste volzin, onderdeel b, te voldoen. De verplichting gaat alleen gelden voor nieuwe studenten. Dit omdat studenten die al gestart zijn met hun opleiding bij de studiekeuze geen rekening hebben kunnen houden met het ontstaan van deze extra verplichting.

**Artikel II. Wijziging van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen**

Deze uitbreiding van de wettelijke grondslag maakt het mogelijk om in het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen voor een beroepsopleiding meer dan één referentieniveau aan te wijzen. Deze referentieniveaus worden daarmee onderdeel van het onderwijs- en examenprogramma, zo volgt uit artikel 7.2.4, vierde lid, van de WEB. In het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB wordt nader geregeld hoe wordt geëxamineerd en welk eindcijfer is vereist om te kunnen slagen. Hiermee kan voor het vierde niveau van beroepsopleiding worden gegeven aan de zogenoemde omkeerregeling, zoals aangegeven in paragrafen 3.1.3 en 4.2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

**Artikel III. Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht**

Met deze wijziging van de bijlage bij de Awb wordt aangesloten bij de systematiek dat tegen intrekingsbesluiten in de WHW slechts in een instantie kan worden geprocedeerd, te weten bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Gelet op de gevolgen voor zowel instellingen als studenten is het van belang om op korte termijn een eendoordeel in een kwestie te hebben. Dit uitgangspunt geldt ook voor de bij deze wet geïntroduceerde besluiten, te weten: het besluit om geen instemming te verlenen om een bestaande anderstalige opleiding of een anderstalig traject in die andere taal dan het Nederlands voort te zetten (artikel 6.3, vijfde lid, WHW) en de intrekking van de toestemming om een opleiding of een traject in een andere taal dan het Nederlands te mogen verzorgen (artikel 6.5a, eerste lid, WHW).

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf