

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

1. Wat is de aanleiding?

Onderhavig wetsvoorstel betreft de uitwerking van ten eerste diverse maatregelen gericht op taal en toegankelijkheid die aangekondigd zijn in Kamerbrief 'Internationalisering in evenwicht'. De Tweede Kamer heeft deze brief in juni 2018 ontvangen, en deze is op 21 juni 2018 met de Vaste Kamercommissie besproken.

Het borgen van de brede toegankelijkheid van het hoger onderwijs, waarbij de student centraal staat, is de kern van de Kamerbrief 'Toegankelijkheid en kansengelijkheid' die in oktober 2018 door de Tweede Kamer is ontvangen. Dit wetsvoorstel betreft tevens de uitwerking van een aantal aangekondigde maatregelen uit laatstgenoemde Kamerbrief. Het gaat onder meer om de invoering van een toestemmingsvereiste voor het kunnen voeren van een numerus fixus op een Associate degree- of bacheloropleiding, een maatregel die naast de Kamerbrief 'Toegankelijkheid en kansengelijkheid' tevens voortvloeit uit het regeerakkoord.

2. Wie zijn betrokken?

Uitvoering/Toezicht

- DUO: uitvoerder van enkele van de voorgestelde maatregelen.
- Onderwijsinspectie: reguliere toezichtrol ten aanzien van alle maatregelen in het wetsvoorstel.
- NVAO: raakvlak met het nieuwe accreditatiekader waarin de taal van de opleiding wordt bekeken als onderdeel van een van de wettelijke kwaliteitsaspecten waar de NVAO een opleiding op beoordeelt.
- Studielink: het platform voor (her)inschrijving bij hogescholen en universiteiten in Nederland is betrokken.

Veldpartijen

- VH, VSNU, MBO Raad: tijdens het wetgevingsproces worden deze partijen geconsulteerd en geïnformeerd. Overleg over het proces en inhoud vindt met hen plaats.
- Studentenbonden: tijdens het wetgevingsproces worden deze partijen geconsulteerd en geïnformeerd. Overleg over het proces en inhoud vindt met hen plaats.

3. Wat is het probleem?

Afgelopen jaren heeft een versterking plaatsgevonden van internationale dimensies in het onderwijs, mede naar aanleiding van de visiebrief uit 2014 van OCW en de voortgangsbrief uit 2016. Instellingen in het mbo en hoger onderwijs hebben ingezet op het operationaliseren van de internationaliseringsambities. Echter, de toenemende internationalisering kent ook keerzijden. Op sommige plekken in het hoger onderwijs lijkt de grens bereikt wat betreft de instroom van het aantal internationale studenten. Dit doet zich vooral voor in het wetenschappelijke onderwijs, in zowel de bachelor als in de master: hbo-bachelor is van 5.1% (2006) gestegen naar 5.9% (2017). De wo-bachelor is van 5.0% (2006) gestegen naar 14.4% (2017); en in wo-master is het percentage van 13.4% (2006) gestegen naar 23% (2017). De verwachting is dat de groei van buitenlandse studenten doorzet. Deze stijging maakt het noodzakelijk om rond de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs een aantal waarborgen in te bouwen.

Taalbeleid

Met betrekking tot het taalbeleid is het probleem driedig: 1) het wettelijk kader in de WHW (artikel 7.2) en WEB (art. 7.1.1) sluit onvoldoende aan bij de veranderende praktijk als het gaat om taalbeleid van instellingen; 2) er is onvoldoende inzicht het taalbeleid op opleidingen waar sprake is van anderstalig onderwijs en de wijze waarop de kwaliteit en toegankelijkheid van die opleiding wordt geborgd, en 3) de wet biedt onvoldoende duidelijke aanknopingspunten voor de minister van OCW en voor de Inspectie van het Onderwijs om inzicht te krijgen in door instellingen gemaakte, transparante keuzes, en om te kunnen in handhaven.

Toestemmingsvereiste numerus fixus (NF) en NF op anderstalig traject

In relatie tot toegankelijkheid in het hoger onderwijs in het regeerakkoord opgenomen dat het instellen van een numerus fixus voor een bacheloropleiding adequaat onderbouwd moet worden. Zo niet, dan kan de minister van OCW het besluit blokkeren. De regering vindt het namelijk belangrijk dat zeker is gesteld dat een hogeronderwijsinstelling op een terughoudende manier gebruikmaakt van het numerusfixusinstrument.

Door de toename van het aantal buitenlandse studenten – een trend die de komende jaren waarschijnlijk doorzet – neemt de druk op zowel de kwaliteit van het onderwijs als op de toegankelijkheid toe. De instroom is groot en de hogeronderwijsinstelling kan de kwaliteit van het onderwijs hierdoor niet altijd meer waarborgen. In zulke gevallen kiest de instelling ervoor om een numerus fixus in te stellen op de opleiding om zo de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Ook als het capaciteitsprobleem zich enkel voordoet bij een anderstalig traject. Dit strookt niet met het vertrekpunt van de regering, namelijk uitsluitend een capaciteitsbeperking waar het capaciteitsprobleem zich daadwerkelijk voordoet. De regering wil het daarom mogelijk maken om uitsluiten voor anderstalige trajecten binnen een Associate Degree- of bacheloropleiding een numerus fixus aan te vragen, zodat 1) het instrument gericht kan worden ingezet, en 2) de toegankelijkheid van Nederlandse studenten kan worden gewaarborgd door bij een substantiële toename van buitenlandse studenten in het kader van het toestemmingsbesluit het voorschrift op te nemen dat er een soortgelijk Nederlandstalig traject beschikbaar is (zonder capaciteitsbeperking).

Instellingscollegegeld

Het instellingscollegegeld is ingevoerd vanuit de gedachte dat instellingen op deze manier de kosten die zij maken voor het verzorgen van het onderwijs aan voornoemde categorieën studenten kunnen dragen. Doordat er geen maximumtarief geldt voor het instellingscollegegeld is het mogelijk voor instellingen om tarieven voor het instellingscollegegeld te hanteren die hoger zijn dan de kosten die zij maken. Uit onderzoek blijkt dat de meeste instellingen een tarief berekenen dat lager ligt dan de kosten die zij maken, maar in sommige gevallen niet. Een te hoog tarief kan met name studenten die een tweede studie willen volgen, ontmoedigen zich op die manier verder te ontwikkelen. Een en ander draagt niet bij aan de toegankelijkheid van het onderwijs. Het voorstel is gericht op de instandhouding van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor Nederlandse en andere EER-studenten. Het instellingscollegegeld kan een middel zijn voor een instelling om te sturen op het aantal niet-EER studenten dat zich aanmeldt voor een opleiding. Gegeven deze context wordt voor de hoogte van het instellingscollegegeld voor niet-EER studenten geen maximumtarief vastgesteld.

Eigen bijdrage kosten diplomawaardering

Bij de inschrijving van een aspirant-student met een buitenlands diploma voor een opleiding in het hoger onderwijs dient de onderwijsinstelling aan de hand van dit diploma te bepalen of de aspirant-student ingeschreven kan worden. Aspirant-studenten met een diploma uit een niet-EER-land zijn toelaatbaar tot het Nederlandse hoger onderwijs indien de instelling bepaalt dat het betreffende diploma vergelijkbaar is met een diploma van een Nederlandse opleiding. Instellingen kunnen voor de diplomawaardering Nuffic inschakelen. Nuffic heeft namelijk een database met de diplomawaarderingen van diploma's van opleidingen uit met name de EER-landen. Desgevraagd geeft Nuffic een advies over de waarde van het betreffende diploma. Nuffic

beschikt niet over diplomawaarderingen van alle diploma's wereldwijd. Wanneer het betreffende diploma niet voorkomt in de database moet nader onderzoek worden gedaan naar de waarde van het diploma. De diplomawaardering van studenten met een buitenlands diploma (zowel uit de EER-landen als uit niet-EER-landen) vraagt veel werk van instellingen. Uit door de VSNU aangedragen praktijkvoorbeelden blijkt dat instellingen veel aanmeldingen krijgen van studenten met een buitenlands diploma, waarvan uiteindelijk maar een heel klein percentage ingeschreven kan worden. De kosten voor de instelling die hiermee gepaard gaan komen in de huidige situatie voor rekening van de instelling en gaan ten laste van het primaire proces.

Toetsen taalniveau bij inschrijving

De onderwijsinstellingen controleren bij de aanmelding van een aspirant-student of het taalniveau van deze aspirant-student voldoende is om de opleiding met succes te kunnen volgen. Een aspirant-student met een Nederlands diploma voldoet hier automatisch aan, indien hij de juiste vooropleiding heeft gevolgd. Bij studenten met een buitenlands diploma is het de vraag of het taalniveau voldoende wordt beheerst. Instellingen hebben de 'gedragscode internationale studenten hoger onderwijs' opgesteld. Voor het taalniveau Engels is daarin vastgesteld wat het minimale niveau Engels is, met welke gestandaardiseerde toetsen dat kan worden aangetoond en in welke landen Engels voldoende in de vooropleiding zit. Studenten uit (EER)-landen waar voldoende Engels in de vooropleiding zit zijn uitgezonderd. Ook studenten uit niet-EER-landen waar Engels de moedertaal is zijn uitgezonderd (zij hoeven geen score op een gestandaardiseerde toets te overleggen). Instellingen kunnen aspirant-studenten met een buitenlands diploma die het taalniveau niet voldoende beheersen de toegang weigeren (artikel 7.28 WHW). Dit is in de WHW geregeld voor de Nederlandse taal en later middels een uitspraak van het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (hierna: CBHO) uitgebreid naar de taal van de opleiding.¹ Met dit voorstel wordt de wet in overeenstemming gebracht met deze uitspraak van het CBHO.

4. Wat is het doel?

Taalbeleid

Driedelidige doelstelling:

- Allereerst om voor instellingen die een opleiding of een deel van de opleiding in een andere taal willen verzorgen, ruimte in de wet te creëren voor maatwerk. De keuze voor een andere taal dient op goede gronden te worden gemaakt, waarbij per opleiding kan verschillen hoe aan die keuze invulling wordt gegeven.
- Daarnaast is het de bedoeling om meer duidelijkheid in de wet te bieden over de verplichtingen voor instellingen die gepaard gaan met de mogelijkheid anderstalig onderwijs te verzorgen, als het gaat om verantwoording en taalbeleid. Er komt meer nadruk op de plicht om in het geval van anderstalig onderwijs de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandstalige studenten te blijven nastreven
- De wet biedt hiermee heldere aanknopingspunten voor de minister van OCW en voor de inspectie om inzicht te krijgen in door instellingen gemaakte, transparante keuzes, en daarmee wordt de wet beter handhaafbaar.

Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking

Naast het in zijn algemeenheid waarborgen van de toegankelijkheid hebben enkele van de voorgestelde toegankelijkheidsmaatregelen specifiekere doelen:

- Doel van het toestemmingsvereiste voor het voeren van een numerus fixus is om het gebruik ervan te beperken en alleen toe te staan indien echt nodig en wanneer de fixus op basis van de juiste grond – behoud van kwaliteit – wordt toegepast, zodat de

¹ CBHO 2009/006, 15 september 2009.

toegankelijkheid van het hoger onderwijs gewaarborgd blijft. Daarnaast is het doel meer transparantie over de besluiten om tot een numerus fixus over te gaan, en meer duidelijkheid (en begrip) over de noodzaak bij bepaalde opleidingen om een numerus fixus in te stellen.

- o Het doel van het toestaan dat meer plaatsingsbewijzen dan beschikbare plekken worden uitgegeven, is het tegengaan van ongewenste onderbezetting bij numerusfixusopleidingen.

Instellingscollegegeld

Het toegankelijk houden van het volgen van tweede studies. Het voorstel is om de maximering van het instellingscollegegeld niet toe te passen op alle studenten die het instellingscollegegeld betalen, maar niet-EER-studenten van dit maximum uit te sluiten. Door de hoogte van het instellingscollegegeld ten aanzien van niet-EER-studenten aan de instellingen te laten en hieraan geen maximumtarief te verbinden, hebben instellingen de mogelijkheid om met die hoogte te sturen op het aantal buitenlandse studenten dat zich inschrijft voor een opleiding.

Eigen bijdrage kosten diplomawaardering en kosten gestandaardiseerde taaltoetsen Engels

Het beperken van de kosten voor instellingen van diplomawaardering door het mogelijk te maken bij ministeriële regeling toe te staan dat instellingen een eigen bijdrage voor diplomawaardering vragen van aspirant-studenten. Instellingen zullen de rijksbijdrage vooral aan het primaire proces kunnen besteden. Hetzelfde doel geldt voor kosten van gestandaardiseerde toetsen. Met laatstgenoemde wijziging wordt jurisprudentie over het taalniveau Engels gecodificeerd.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Taalbeleid

Het is de taak van de overheid om te zorgen voor een goed functionerend onderwijsstelsel, waarin de juiste, heldere randvoorwaarden zijn gecreëerd. Bij de totstandkoming van art. 7.2 WHW en art. 7.1.1 WEB heeft de wetgever het reeds aan zich getrokken regels te stellen over de taal van het onderwijs, in het belang van de onderwijskwaliteit. Die regels verdienen explicitering, verheldering en aanvulling, om zo beter aan te sluiten bij de ontwikkelingen.

Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking

De minister heeft een stelselverantwoordelijkheid. Een van de belangrijkste uitgangspunten van ons hoger onderwijsstelsel is dat iedere student die aan de juiste (vooropleidings)eisen voldoet, toegang heeft tot het hoger onderwijs. Om die toegankelijkheid te waarborgen is het nodig maatregelen te treffen. Specifiek ten aanzien van het probleem met de onderbezetting van fixusopleidingen is overheidsinterventie gerechtvaardigd, omdat publieke middelen niet effectief worden benut in het geval er lege plekken zijn bij numerusfixusopleidingen. Kosten voor die lege plekken zijn dan al gemaakt in de selectieprocedure.

Instellingscollegegeld

Het is de taak van de Nederlandse overheid om te voorzien in een toegankelijk nationaal onderwijsstelsel. Dat het onderwijs toegankelijk moet zijn, betekent dat dit onderwijs voldoende beschikbaar moet zijn, en betaalbaar voor de onderdanen van een land. De taak te voorzien in toegankelijk onderwijs ziet ook op het volgen van tweede studies. Deze taak heeft de wetgever reeds aan zich getrokken door voor de desbetreffende groep studenten bij wet het instellingscollegegeld voor te schrijven. Nu is het met het oog op het borgen van de toegankelijkheid wenselijk om het instellingscollegegeld te voorzien van een maximum.

Eigen bijdrage kosten diplomawaardering en kosten gestandaardiseerde taaltoetsen Engels

De rijksbijdrage is bedoeld voor het uitvoeren van de wettelijke taak om onderwijs te verzorgen

en niet bedoeld voor diplomawaardering of het testen van het basistaalniveau van een aspirant-student. Om te zorgen dat de kosten voor diplomawaardering en het toetsen van het taalniveau niet ten laste van het primaire proces komen, is het gerechtvaardigd van overheidswege maatregelen te treffen.

6. Wat is het beste instrument?

Taalbeleid

Hoofdregel: 'Nederlands, tenzij'

In onderhavig wetsvoorstel blijft het uitgangspunt gehandhaafd dat opleidingen in beginsel in het Nederlands worden verzorgd. Ondanks versterking van de internationale dimensie in het onderwijs, blijft het van belang dat ook in het onderwijs voldoende aandacht is voor het belang van het Nederlands als voertaal in de samenleving en als cultuur- en wetenschapstaal. In onderhavig wetsvoorstel worden de legitieme redenen om te kiezen voor een andere taal dan het Nederlands gegeven.

Uitzonderingsgronden

De huidige criteria op basis waarvan een instelling kan besluiten tot anderstalig onderwijs worden geactualiseerd. Indien het gaat om een opleiding of een deel van de opleiding met betrekking tot een andere taal, of indien er sprake is van een gastcollege van een anderstalige docent, blijft anderstalig onderwijs in de betreffende taal net als nu zonder meer mogelijk.

Met betrekking tot het mbo geldt dat de eerstgenoemde uitzonderingsgrond zo moet worden uitgelegd, dat het verzorgen van het generieke examenonderdeel Engels of de keuzedelen die gaan over andere talen dan het Nederlands, waarvan uit de aard al spreekt dat deze (gedeeltelijk) in een andere taal worden gegeven, hieronder vallen. Gevallen waarin om een andere reden zoals bedoeld in artikel 7.1.1, lid b van de WEB wordt gekozen voor het aanbieden van het onderwijs in een andere taal, vallen hier niet onder.

Nieuw is, zowel voor het ho als het mbo, dat in lijn met het regeerakkoord instellingen over mogen gaan tot het verzorgen van onderwijs in een andere taal als dat meerwaarde heeft ten opzichte van het Nederlands, als het gaat om het verwerven van de kennis, het inzicht of de vaardigheden die een student bij beëindiging van de opleiding moet hebben verworven. De taalkeuze moet ingegeven zijn vanuit de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs. Nu geldt als vereiste dat het voeren van de andere taal noodzakelijk moet zijn - dat criterium vervalt als gevolg van dit voorstel.

Voor het ho wordt aangesloten bij de kwaliteiten die van een student aan het eind van zijn opleiding worden verwacht, zoals opgenomen in de onderwijs- en examenregeling (hierna: OER). De andere taal moet met het oog op het opdoen van die kwaliteiten, meerwaarde hebben ten opzichte van het voeren van de Nederlandse taal.

Voor het mbo wordt artikel 7.1.1 van de WEB op een soortgelijke manier aangepast en wordt aangesloten bij de drievoudige kwalificatie die de sector kent, namelijk voorbereiding op de arbeidsmarkt, doorstroom naar het vervolgonderwijs en deelname aan de samenleving.

Uitgangspunt daarbij is dat voor een andere taal gekozen kan worden wanneer dit bijdraagt aan een betere voorbereiding op de arbeidsmarkt of doorstroom naar een vervolgopleiding en dat daarbij geen nadeel mag worden ondervonden bij deelname aan de samenleving. Als een keuze voor een andere taal dus betekent dat er daarmee onvoldoende tijd overblijft voor het aanleren van de beheersing van het Nederlands op een niveau dat past bij de betreffende opleiding, dan wordt er onvoldoende recht gedaan aan deze uitgangspunten.

Taalbeleid van de instelling

Het huidige artikel 7.2 van de WHW en artikel 7.1.1 van de WEB bevatten de verplichting voor de instelling om zich, in geval van de keuze tot het aanbieden van onderwijs in een andere taal, te

baseren op een door haar opgestelde gedragscode waarin de gronden voor het overgaan tot die keuze – zoals opgenomen in het eerste lid – nader zijn uitgewerkt. Deze gedragscode ziet daarmee op 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 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. De gedragscode wordt dan ook niet in de wet gehandhaafd.

In plaats daarvan krijgt een instelling 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. Ook zal de instelling beleid moeten vaststellen waarin de wijze wordt vastgelegd hoe de instelling zich inspant om de kwaliteit van het onderwijs aan de opleiding en de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten te waarborgen. Dit is een specifiekere opdracht voor de instelling dan voorheen werd gesteld met de verplichte gedragscode.

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 bijvoorbeeld aandacht besteden aan elementen als de wijze waarop (voor het ho) 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 en buiten de instelling over de taalkeuze wordt gecommuniceerd. Als het gaat om de inhoudelijke kaders kan een instelling bepaalde instellings- of opleidingsspecifieke randvoorwaarden stellen voor het kunnen overgaan tot het aanbieden van onderwijs in een andere taal.

Ook op instellingen die in hoge mate aan internationalisering doen en daar waar op goede gronden is besloten om onderwijs in een andere taal te verzorgen, blijft het van belang dat instellingen nadenken over de rol van de Nederlandse taal binnen de instelling. Op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW is het reeds onderdeel van de wettelijke taak van instellingen om zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van het onderwijs wat betreft Nederlandstalige studenten mede te richten op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands. Om te bevorderen dat de Nederlandse taal aan instellingen waar opleidingen in een andere taal worden verzorgd voldoende wordt beheerst en wordt gesproken door zowel staf als studenten, kunnen instellingen daarnaast bijvoorbeeld besluiten om faciliteiten te bieden voor anderstalige docenten en studenten om hun taalbeheersing van en taalvaardigheid in het Nederlands te ontwikkelen.

Taal als onderdeel in de onderwijs- en examenregeling

De taal waarin het onderwijs en de examens worden gegeven, wordt veelal door instellingen in de OER vastgelegd. Dit gebeurt echter nog niet op iedere instelling, mede doordat er geen expliciete wettelijke verplichting toe bestaat. Daarom wordt voor zowel het mbo als het ho de verplichting in de wet opgenomen dat in de OER moet worden opgenomen in welke taal het onderwijs en de examens worden verzorgd. Dit zorgt eveneens voor duidelijkheid voor (aspirant-)studenten. Voor het ho wordt hiervoor in artikel 7.13 van de WHW een nieuw onderdeel ingevoegd, waarop de opleidingscommissie instemmingsrecht heeft. Gelet op de kennis en expertise van de opleidingscommissie is het namelijk van belang dat ook zij kan meepraten en meebeslissen over het vormgeven van de opleiding. Op deze manier kan haar inhoudelijke kennis en kunde ten aanzien van de inhoud van de opleiding ten goede komen aan de besluitvorming ten aanzien van de OER en met de verkregen rechten kan zij daarop invloed uitoefenen. Hiermee wordt het

instemmingsrecht dat de VSNU en Vereniging Hogescholen in hun Internationaliseringsagenda voor ogen hadden, gerealiseerd.

Voor het mbo wordt artikel 7.4.8, tweede lid, van de WEB gewijzigd om zo de instelling te verplichten om in de OER te vermelden in welke taal het onderwijs wordt gegeven en de examens worden afgenomen, wanneer er gebruik wordt gemaakt van het nieuwe lid 2c van artikel 7.1.1. Dit betekent dat dit niet hoeft te worden gedaan bij het generieke examenonderdeel Engels of voor keuzedelen, maar wel in andere gevallen. Als er voor wordt gekozen om een opleiding of een deel daarvan in een andere taal aan te bieden, dan dient dit voorafgaand aan de opleiding voor de (aankomende) student duidelijk te zijn. Anders dan voor het ho, is er geen rol voor de studentenraad weggelegd, aangezien dit niet past bij het karakter van het mbo. De bevoegdheden van de studentenraad zijn in het mbo namelijk gericht op het niveau van de instelling, en niet op het niveau van individuele opleidingen. Dat laat onverlet dat het voor de hand ligt dat studenten wel worden betrokken bij de keuze voor het onderwijs in een andere taal en dat de studentenraad wel kan worden betrokken bij deze keuze.

Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking

Toestemmingsvereiste: hoe werkt het?

De minister toetst de aanvraag aan de wettelijke criteria. Daarbij kan de minister gebruik maken van externe deskundigen die een advies uitbrengen over het capaciteitsprobleem. In de aanvraag licht de instelling toe waarom de beschikbare onderwijscapaciteit onvoldoende is om een onbeperkte inschrijving van studenten mogelijk te maken. Ook dient de instelling aan te geven waarom het capaciteitsprobleem niet tijdig, dat wil zeggen, voor het volgende studiejaar door het nemen van maatregelen en het treffen van voorzieningen kan worden ondervangen. Dat het instellingsbestuur zich over dergelijke aspecten moet buigen vloeit ook voort uit de wettelijke inspanningsverplichting (zie par. 2.2 algemeen deel van de toelichting). Voldoet de hogeronderwijsinstelling aan de criteria, dan ontvangt zij in beginsel toestemming om voor de komende drie studie jaren een numerus fixus te voeren op de opleiding of uitsluitend op het anderstalige traject. De minister kan een kortere termijn vaststellen in het geval het aannemelijk is dat het capaciteitsprobleem binnen drie studie jaren is opgelost. Eventueel kunnen er voorschriften worden verbonden aan de toestemming. De minister beschrijft in dat geval aan welke voorschriften de hogeronderwijsinstelling moet voldoen en binnen welke termijn. Ook kunnen er specifieke verplichtingen aan de toestemming worden verbonden. Al deze varianten maken "maatwerk" mogelijk, waardoor het numerusfixusinstrument gericht en constructief kan worden ingezet. Bij ministeriële regeling wordt dit nader uitgewerkt. De VSNU, de Vereniging Hogescholen en de studentenbonden worden betrokken bij deze regeling.

Voldoet de hogeronderwijsinstelling niet aan de wettelijke criteria, dan mag het instellingsbestuur geen numerus fixus vaststellen. De minister besluit negatief in het geval de hogeronderwijsinstelling onvoldoende aannemelijk kan maken dat:

1. de beschikbare onderwijscapaciteit ontoereikend is om een onbeperkte inschrijving van studenten mogelijk te maken of
2. het capaciteitsgebrek door het nemen van maatregelen of het treffen van voorzieningen niet vóór het opvolgende studiejaar kan worden opgeheven. Hierbij wordt meegewogen of de instelling voldoende heeft gedaan om in overleg met andere instellingen en bedrijfsleven oplossingen te vinden.

Uitzondering toestemmingsvereiste

Voor een aantal opleidingen is het evident dat zij structureel een capaciteitsprobleem ondervinden. Op dit moment gaat het om onder andere de opleidingen tandheelkunde en geneeskunde. Bij deze opleidingen wordt de hoogte van de capaciteit voor meerdere jaren vastgesteld op basis van een advies van externe experts en in overleg met de minister van VWS. Voor deze werkwijze is gekozen mede omdat het dure opleidingen betreft en vanwege de maatschappelijke noodzaak van goede zorg. Externe experts en de ministers van OCW en VWS

baseren zich hierbij onder andere op de huidige en toekomstige vraag op de arbeidsmarkt. Daarmee is bij deze opleidingen al sprake van een adequate onderbouwing van de numerus fixus. Deze opleidingen zijn uitgezonderd van het toestemmingsvereiste en instellingsbesturen hebben daarmee voor onbepaalde tijd het recht tot het voeren van een numerus fixus. Deze en eventuele andere opleidingen die zijn uitgezonderd van het toestemmingvereiste kunnen bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

Voor een opleiding waarvoor geldt dat de vraag van de arbeidsmarkt ontoereikend is ten opzichte van het aantal beschikbare plaatsen, kan de minister gebruik maken van artikel 7.56 WHW.

Instellingscollegegeld

Daar waar in onderhavige toelichting wordt gesproken van 'EER-studenten', wordt bedoeld op studenten die voldoen aan de wettelijke nationaliteitsvereisten om in aanmerking te komen voor het ontvangen van studiefinanciering die zijn neergelegd in de WSF 2000, of die de Surinaamse nationaliteit bezitten. Dat is de groep studenten waarvoor de wetgever een grotere verantwoordelijkheid aan zich trekt om te voorzien in een toegankelijk en kwalitatief toereikend onderwijsstelsel, hetgeen tot uitdrukking komt in het regime voor het wettelijk collegegeld en het regime met betrekking tot de studiefinanciering. Studenten die voldoen aan de nationaliteitsvereisten in de WSF 2000 zijn studenten die de Nederlandse nationaliteit bezitten of op het terrein van de studiefinanciering daarmee juridisch worden gelijkgesteld, bijvoorbeeld op grond van verdragen of volkenrechtelijke besluiten. Onder deze groep studenten kunnen zowel studenten afkomstig uit een EER-land als een niet-EER-land worden gerekend, zolang ze aan de nationaliteitsvereisten voldoen. Daar waar in onderhavige toelichting wordt gesproken van 'niet-EER-studenten', wordt bedoeld op de overige studenten, die dus niet aan de genoemde nationaliteitsvereisten uit de WSF 2000 voldoen noch de Surinaamse nationaliteit bezitten.

In artikel 7.46 van de WHW wordt opgenomen dat voor de hoogte van het instellingscollegegeld dat instellingen kunnen vragen een maximumtarief geldt. Het maximumtarief wordt vastgesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, waarbij verschillende maximumtarieven kunnen worden vastgesteld per groepen van opleidingen. Met een groep van opleidingen wordt bedoeld op een groep opleidingen waarvoor eenzelfde bekostigingsniveau is vastgesteld. De berekening van het maximale instellingscollegegeld zal worden gebaseerd op het studentgebonden bedrag van het onderwijsdeel, het variabele deel van de bekostiging zoals bedoeld in artikel 4.7 van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (hierna: het UWHW). Bovendien zal de berekening voor universiteiten ook worden gebaseerd op het studentgebonden bedrag van het onderzoeksdeel; het variabele deel van de bekostiging zoals bedoeld in artikel 4.20 van het UWHW. Er wordt dus geen rekening gehouden met de vaste voet in de bekostiging. Die blijft in het bekostigingsmodel bij wijziging van studentenaantallen immers ook hetzelfde. De hoogte van het studentgebonden bedrag van de bekostiging is immers niet voor elke opleiding hetzelfde maar is afhankelijk is van het bekostigingsniveau (laag, hoog of top) waarin een opleiding is ingedeeld. Deze drie bekostigingsniveaus zijn vastgesteld om met de relatieve kosten per opleiding rekening te houden. Een opleiding economie is bijvoorbeeld 'laag' bekostigd en een opleiding geneeskunde is 'top' bekostigd. Om deze reden zal per bekostigingsniveau een maximumtarief worden vastgesteld en kunnen de maximumtarieven onderling van elkaar verschillen.

De maximering van het instellingscollegegeld ziet niet op niet-EER-studenten. In het nieuw ingevoegde artikel 7.46a wordt geregeld dat instellingen aan deze categorie studenten instellingscollegegeld kunnen vragen dat hoger ligt dan de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde maximumbedragen. Op grond van artikel 7.46, vijfde lid, en het nieuw voorgestelde artikel 7.46a, tweede lid, van de WHW stelt het instellingsbestuur regels vast over het vaststellen van de hoogte van het instellingscollegegeld. Instellingen moeten daarbij aandacht besteden aan de motivering van het besluit om verschillende hoogten van instellingscollegegeld vast te stellen. Indien instellingen bij het vaststellen van de tarieven onderscheid maken tussen de EER-studenten

die wel, en de niet-EER-studenten die niet aan de nationaliteitsvereisten van de WSF 2000 voldoen, hoeft dat onderscheid naar nationaliteit als zodanig niet te worden gemotiveerd, nu dit onderscheid zal zijn gemaakt in de wet. Wel dient de instelling, net als dit nu het geval is indien voor andere groepen van personen verschillende tarieven worden vastgesteld, in haar regels de tarieven te motiveren. Het is daarbij aan het instellingsbestuur om nut en noodzaak van een (gefaseerde) stijging van het collegegeld vast te stellen met inachtneming van een mogelijk onderscheid tussen zittende en nieuwe studenten.² Het instellingsbestuur legt verantwoording af aan de medezeggenschapsraad, die op grond van artikel 9.33a, eerste lid onderdeel b (in geval van universiteiten) respectievelijk artikel 10.20a, eerste lid, onderdeel b (in geval van hogescholen) adviesrecht heeft op besluiten over de hoogte van het instellingscollegegeld.

De tarieven van het maximale instellingscollegegeld zullen jaarlijks tegelijkertijd met de tarieven voor het wettelijk collegegeld worden geïndexeerd.

Eigen bijdrage kosten diplomawaardering

Met dit voorstel wordt geregeld dat instellingen bij de aspirant-student met een buitenlands diploma een bijdrage voor diplomawaardering in rekening mogen brengen. Er wordt beoogd bij ministeriële regeling een maximaal bedrag van €100 vast te stellen voor de bijdrage die van de aspirant-student verlangd mag worden in het kader van diplomawaardering. De instelling kan dit bedrag slechts heffen wanneer diplomawaardering noodzakelijk is. De instelling onderbouwt de bijdrage, en zal het tarief onderbouwd vaststellen. De bijdrage kan niet meer bedragen dan de maximaal €100 die bij ministeriële regeling wordt vastgelegd. De regering verwacht dat de instellingen ook onderling zullen samenwerken en kennis zullen delen over de waarde van diploma's, zodat zij de kosten zo laag mogelijk kunnen houden.

Toetsen taalniveau bij inschrijving

In de huidige WHW is geregeld dat de inschrijving niet afhankelijk gesteld mag worden van andere geldelijke bijdragen dan het collegegeld. In een brief aan de Tweede Kamer met de reactie op de motie van Van Meenen³ is aangegeven dat het vragen van een bijdrage aan een student voor het afnemen van een taaltoets bij de inschrijving niet is toegestaan. De instelling is dan ook verplicht de kosten voor deze taaltoetsen voor haar rekening te nemen. Dit leidt in de praktijk tot zeer hoge kosten voor instellingen. Met dergelijke hoge kosten voor instellingen schiet het verbod op de eigen bijdrage voor studenten, dat is gestoeld op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, zijn doel voorbij. Daarom wordt geregeld dat de kosten van dit soort taaltoetsen voor rekening komen van de student met een buitenlands diploma. Om de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te waarborgen wordt geregeld dat de instelling financiële ondersteuning biedt aan aspirant-studenten die de kosten niet kunnen dragen.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Taalbeleid

Regeldruk

De lasten die de voorgestelde wijzigingen met zich meebrengen, zijn gering. Op basis van de huidige wet- en regelgeving gelden er al verplichtingen voor instellingen. Zo moet een instelling al een document ('gedragscode taal') hebben waarin wordt ingegaan op de inhoudelijke gronden waarop kan worden overgegaan tot een andere taal. De verplichting tot het maken van een gedragscode vervalt weliswaar, maar biedt wel een vertrekpunt om naast de inhoudelijke gronden ook op eenzelfde wijze de procedure vast te leggen waarmee tot taalkeuzes kan worden gekomen. Ook zal de instelling de wijze moeten aangeven waarop zij zich inspant om de kwaliteit van het

² Kamerstukken II 2009/10, 31821, nr. 3

³ Kamerstukken II 2017/18, 31 288, nr. 650.

onderwijs aan de opleiding en de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten te waarborgen. Voor sommige instellingen zal het opstellen van taalbeleid in geval van anderstalig onderwijs niet nieuw zijn. Zeker de procedure waarmee tot een andere taal wordt overgegaan, is veelal door instellingen al vastgelegd. Wel is voorstelbaar dat de wetswijziging bij instellingen aanleiding geeft om het huidige taalbeleid te herzien en nader te bezien op welke manier invulling moet worden gegeven aan kwalitatief goed taalbeleid.

Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking

De wijzigingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen hebben gevolgen voor instellingen in het hoger onderwijs. Het toestemmingsvereiste leidt tot een verhoging van de administratieve lasten van de instelling. De instelling dient voor het vaststellen van de numerus fixus namelijk expliciet toestemming te verkrijgen van de minister van OCW. Daartoe dient zij een aanvraag in bij de minister. Daarnaast heeft de instelling een inspanningsverplichting. Dat betekent dat zij blijvend in gesprek is met het werkveld en andere instellingen om te bezien of het mogelijk is om het capaciteitsprobleem op te lossen.

De ruimte die instellingen met dit wetsvoorstel krijgen om meer plaatsingsbewijzen uit te schrijven, zal tot een vermindering van de administratieve lasten leiden. Gebruikelijk was dat instellingen studenten benaderden met de vraag of zij zich wilde uitschrijven als de aspirant-student niet voldeed aan de vooropleidingseisen. Met dit wetsvoorstel zijn deze inspanningen niet meer nodig. De instelling heeft namelijk al ingecalculiseerd dat een aantal aspirant-studenten niet voldoen aan de vooropleidingseisen.

De introductie van een numerus fixus op enkel een anderstalige traject van een instelling leidt tot aanpassingen in Studielink. In Studielink wordt de mogelijkheid opgenomen om een onderscheid te maken tussen een fixus op opleidings- en trajectniveau. Studielink reikt de rangnummers aan studenten uit. Dit vergt een kleine technische aanpassing die geen grote gevolgen met zich meebrengt.

Instellingen melden momenteel aan DUO voor welke opleidingen zij voor het opvolgend studiejaar een numerus fixus instellen. Deze taak van DUO komt te vervallen. Daar staat tegenover dat door het ministerie van OCW jaarlijks enkele tientallen besluiten zullen moeten worden voorbereid. De minister van OCW schakelt externe deskundigen in die adviseren over de ingediende aanvragen voor het vaststellen van een numerus fixus.

De Inspectie van het Onderwijs houdt in het hoger onderwijs toezicht op de naleving van wet- en regeling. Dat betekent dat zij toeziet op de naleving van de inspanningsverplichting die in dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd.

Instellingscollegegeld

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de uitvoering. In de huidige situatie krijgen instellingen van DUO voor elke student die zich inschrijft informatie over het type collegegeld dat een student betaalt: wettelijk collegegeld, instellingscollegegeld of verlaagd wettelijk collegegeld. Op basis van deze indicaties berekenen instellingen het collegegeld voor hun studenten. Naar aanleiding van de maximering die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, zal DUO geen uitsplitsing maken naar studenten voor wie het maximumtarief geldt en studenten voor wie dat niet geldt. Indien de indicatie 'instellingscollegegeld' betreft, dan is het aan de instelling om vast te stellen of het om een EER-student gaat of een niet-EER-student en indien het eerste, welk bekostigingsniveau hierbij hoort om te bezien of de student in de categorie laag, hoog of top valt.

De wettelijke maximumtarieven voor het instellingscollegegeld zijn onderwerp van de reguliere toezichtstaak van de inspectie, die op basis van signalen toeziet op de naleving door instellingen van de wettelijke voorschriften – de zogeheten 'brandweerfunctie'. Er wordt vanuit gegaan dat instellingen de maximumtarieven die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, niet overschrijden.

Andere bijdragen

Studenten met een buitenlands diploma gaan in bepaalde gevallen een bijdrage betalen voor diplomawaardering en voor het vaststellen van het taalniveau bij de inschrijving. De instelling kan ervoor kiezen om deze bijdrage te gaan heffen. Ook kan de instelling van de student verlangen dat de student bij een derde partij een taaltoets afneemt. Om de toegankelijkheid te borgen is in de wet geregeld dat het instellingsbestuur een voorziening treft ter financiële ondersteuning van degenen voor wie de bijdragen een onoverkomelijke belemmering vormt voor de inschrijving.

Het heffen van een bijdrage voor diplomawaardering betekent dat instellingen deze bijdrage in rekening moet gaan brengen bij de student. Het heffen van deze bijdrage is een keuze voor de instelling en geen wettelijke verplichting. Het niet hoeven te vergoeden van kosten voor taaltoetsen zorgt ervoor dat de instellingen hiervoor geen administratieve lasten hebben.