

36 555

Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het stellen van voorschriften met betrekking tot de onderwijstaal, de mogelijkheid regie te voeren op een doelmatig onderwijsaanbod en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs (Wet internationalisering in balans)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Ontvangen 16 oktober 2024

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in het bijzonder de rapporteurs, voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans. Op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen gaat zij hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen. Gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag is de brief «Beheersing van internationale studentstromen» aan uw Kamer verzonden. Hierin wordt meer informatie gegeven over het bredere beleid ten aanzien van internationale studentenstromen.

Inhoudsopgave

Gezamenlijke inbreng commissie		
1.	Algemeen	2
2.	Doelstelling wetsvoorstel	3
3.	Reikwijdte wetsvoorstel	6
3.1	Masteropleidingen	6
3.2	Hoger beroepsonderwijs (hbo)	8
3.3	Omkeerregeling middelbaar beroepsonderwijs (mbo)	10
4.	Wetsvoorstel in relatie tot lagere regelgeving	10
5.	Toets anderstalig onderwijs	12
5.1	Duur instemming	12
5.2	Intrekken en beperken instemming	13
5.3	Toetsingscriteria	14
5.4	Termijnen	16
5.5	Evident doelmatige opleidingen	17
6.	Bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid	19
6.1	Tekort aan NT2-docenten	19
6.2	Concrete resultaten en afdwingbaarheid	19
7.	Noodfixus	20
8.	Gevolgen voor de uitvoering	21
8.1	Fixus op traject	21
8.2	CDHO	22
8.3	Inspectie van het onderwijs	22

9.	Indirecte gevolgen	24
10.	Financiële gevolgen	26
10.1	Gevolgen voor de Rijksbegroting	26
10.2	Gevolgen voor de instellingen	27
11.	Evaluatie	28
11.1	Opzet en inhoud evaluatie	28
11.2	Invoeringstoets	31
	Inbreng leden van fracties	31
I.	Algemeen	31
1.	Inleiding	41
2.	Aanleiding en achtergrond	53
2.1.	Aanleiding	53
2.2.	Aanverwante beleidsdossiers	55
2.3.	Europese context	55
2.4.	Wet taal en toegankelijkheid	56
2.5.	Begrotingsstaten OCW 2024 en invoerencapaciteitsfixus bachelor of ad-opleiding	60
3.	Probleem- en doelstelling	61
3.1.	Taal	65
3.2.	Fixusmaatregelen	72
3.3.	Regievoering	74
4.	Inhoud van het wetsvoorstel	76
4.1.	Traject	76
4.2.	Taalbeleid van de instelling	78
4.3.	Toets anderstalig onderwijs	80
4.4.	Bevordering Nederlandse taalvaardigheid	103
4.5.	Numerus fixus	107
4.6.	Regievoering	111
5.	Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)	116
5.1.	Gevolgen voor de instellingen	116
5.2.	Doenvermogen en gevolgen voor studenten	117
5.3.	Gevolgen voor de uitvoering	118
5.4.	Gevolgen voor grensregio's	121
6.	Financiële gevolgen	126
7.	Evaluatie	127
8.	Advies en consultatie	130
8.1.	Internetconsultatie	130
8.2.	Inspectie van het onderwijs	131
8.3.	Studielink, hogescholen en universiteiten	131
8.4.	Adviescollege toetsing regeldruk	132
8.5.	Onderwijsraad	133
9.	Inwerkingtreding	135

1. Algemeen

De vaste commissie voor OCW heeft in het kader van het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel de leden Stultiens (GroenLinks-PvdA) en Hertzberger (NSC) tot wetgevingsrapporteurs benoemd. De wetgevingsrapporteurs hebben ten behoeve van het verslag een schriftelijke inbreng opgesteld met vragen van verdiepende en verduidelijkende aard aan de regering. De commissie heeft in de procedurevergadering van 20 juni 2024 besloten de inbreng van de wetgevingsrapporteurs over te nemen en in het verslag als inbreng van de commissie op te nemen.¹ Bij de hiernavolgende inbreng is zo veel mogelijk de volgorde van de memorie van toelichting aangehouden. Achtereenvolgens worden vragen gesteld over de doelstelling van het wetsvoorstel, reikwijdte van het wetsvoorstel,

¹ De inbreng van de wetgevingsrapporteurs is in het verslag te herkennen aan de zinsnede «de leden van de commissie (zijn van mening)» in tegenstelling tot «de leden van de X- fractie (zijn van mening)».

voorgenomen lagere regelgeving, toets anderstalig onderwijs, bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid, noodfixus, gevolgen voor de uitvoering, indirecte gevolgen, financiële gevolgen en evaluatie.

2. Doelstelling wetsvoorstel

De leden van de commissie begrijpen dat uit de internetconsultatie naar voren kwam dat veel respondenten aangaven een heldere, al dan niet cijfermatige, doelstelling te missen en dit te zien als belemmering in de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.² Het is volgens hen niet helder wat de balans, waarnaar gestreefd wordt, precies inhoudt. Dit maakt het volgens de respondenten lastig om te bepalen wanneer het wetsvoorstel haar doelen heeft bereikt en daarmee geslaagd is. Het is volgens een aantal instellingen die hebben gereageerd lastig om zelfregie te voeren zolang niet helder is wat het exacte doel is waar zij naartoe moeten bewegen. De regering geeft hierop aan ervoor te waken dat door een strikte doelstelling in de wet – waarbij wordt ingezet op absolute aantallen anderstalig aanbod of internationale studenten – de voordelen van internationalisering verloren gaan en het cijfer een doel op zich wordt. De leden van de commissie zien echter ook dat in het kader van dit wetsvoorstel diverse relevante cijfermatige informatie wordt benoemd. Zo benoemt de regering het huidige aandeel anderstalige opleidingen³ en wordt in de zelfregieaanpak⁴ concreet door de universiteiten benoemd tot welke daling van anderstalige bacheloropleidingen de voornemens kunnen leiden. Maar ook worden bijvoorbeeld cijfers genoemd over het aantal studenten dat een schrijfpdracht in het Nederlands heeft gemaakt⁵ of over het aandeel buitenlandse studenten dat bij het solliciteren last heeft van het niet goed Nederlands kunnen spreken⁶. De leden van de commissie vragen de regering of zij bij de in de memorie van toelichting schematisch weergegeven doelen en subdoelen⁷ kan aangeven welke relevante cijfermatige informatie nu beschikbaar is over de huidige stand van zaken. Zij vragen of de regering vervolgens kan aangeven in hoeverre zij een effect verwacht van het wetsvoorstel en de aanpalende maatregelen op deze cijfers.

Het wetsvoorstel kent twee centrale doelstellingen. Met de fixusmaatregelen beoogt de regering de instroom van internationale studenten te beheersen. Middels een doelmatigheidstoets en de maatregelen gericht op de bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid van studenten beoogt de regering het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal te beschermen.

² Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 68.

³ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 14.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 18.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 19.

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 13.

Het onderstaande overzicht geeft weer welke relevante informatie⁸ over de stand van zaken per subdoel beschikbaar is. Bij enkele subdoelen is op dit moment geen informatie beschikbaar. Daarnaast wordt weergegeven welk effect verwacht wordt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

⁸ Benoemde bronnen in overzicht:

Inspectie van het Onderwijs, «De Staat van het Onderwijs 2023», mei 2023.

Nuffic, «Stayrate en arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden in Nederland», mei 2022.

CBS, «Derde van internationale afgestudeerden blijft in Nederland om te werken», september 2023.

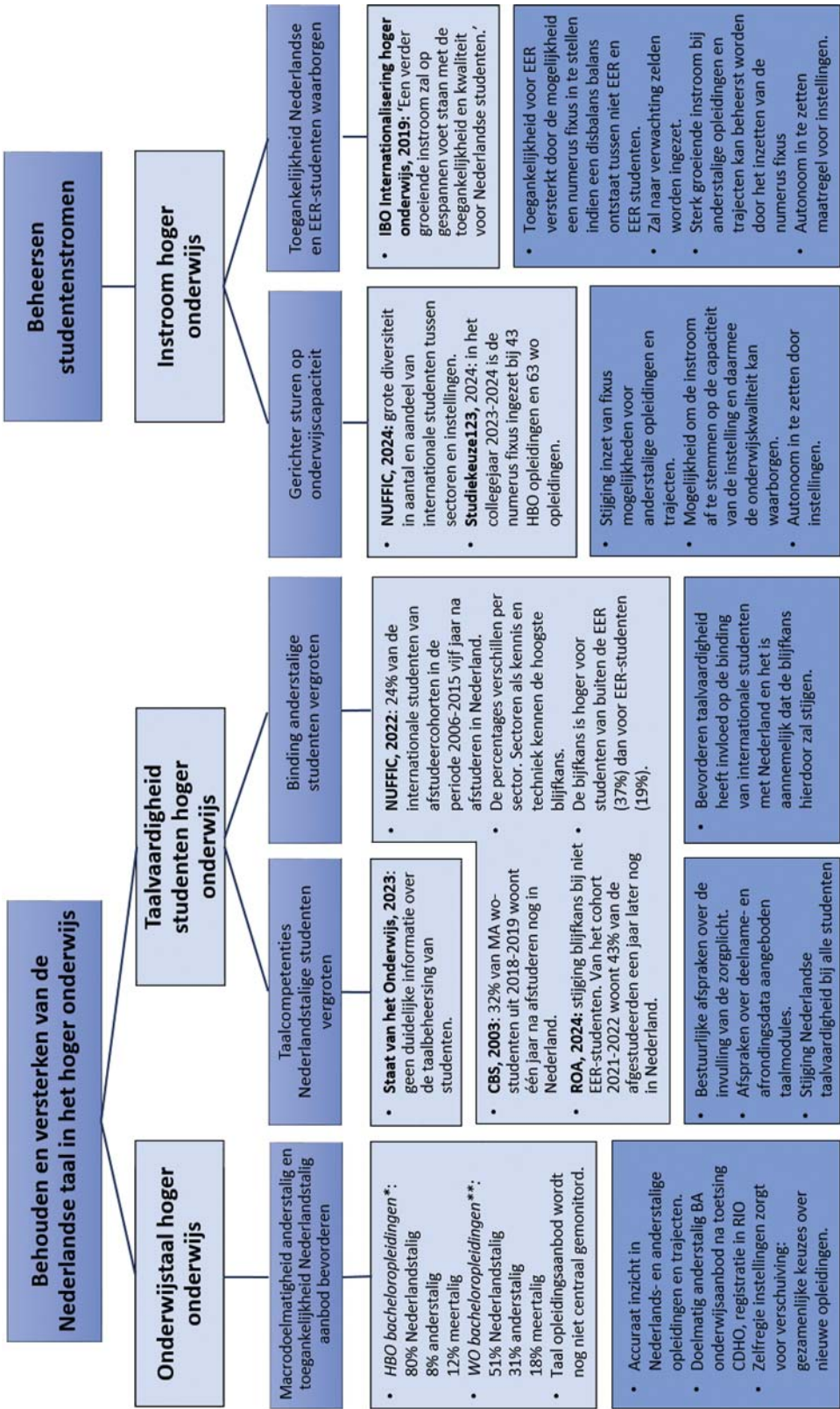
ROA, «Blijfkansen van afgestudeerde internationale studenten uit het Nederlandse hoger onderwijs en hun impact op arbeidsmarktramingen», 2024.

Studiekeuze123, «Overzicht numerus fixusopleidingen 2023–2024», december 2022.

IBO, «Internationalisering van het (hoger) onderwijs», 2024, p.7.

*: de getoonde gegevens van Nederlands- en anderstalige bacheloropleidingen zijn afkomstig uit de zelfregie plannen van de VH. De VH heeft hierbij de definitie van een anderstalige opleiding gehanteerd zoals deze ook in het wetsvoorstel beschreven staat als basis gebruikt. Het wijkt af van de definitie in het wetsvoorstel op het gebied van meertalige opleidingen. Na inwerkingtreding van de wet vervalt deze categorie en is een opleiding Nederlandstalig of anderstalig.

***: de getoonde gegevens van Nederlands- en anderstalige bacheloropleidingen zijn gebaseerd op de definitie die UNL zelf heeft opgesteld en wijkt daarmee af van de definitie die geïntroduceerd wordt in het wetsvoorstel.



3. Reikwijdte wetsvoorstel

3.1 Masteropleidingen

De leden van de commissie constateren dat met dit wetsvoorstel het uitgangspunt van het Nederlands als opleidingstaal wordt beperkt tot associate degree- en bacheloropleidingen. De regering geeft daarbij aan dat voor veel masteropleidingen anderstaligheid een doelmatige keuze is en instellingen voor masteropleidingen dus vrij moeten kunnen zijn de opleidingstaal te bepalen.⁹ Door de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) is erop gewezen dat het loslaten van de taalregels voor de master tot gevolg kan hebben dat meer masters anderstalig worden, waardoor masteropleidingen minder toegankelijk zouden kunnen worden voor studenten die minder taalvaardig zijn in het Engels.¹⁰ Ook de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Raad van State) heeft gevraagd om nader in te gaan op de risico's van gebrekkige aansluiting van het bacheloronderwijs op de Engelstalige masteropleidingen.¹¹ De regering geeft hierop aan dat te borgen door ten eerste mogelijk te maken dat een derde van het curriculum van een Nederlandstalige bacheloropleiding anderstalig mag worden ingevuld. Ten tweede moeten instellingen deze toegankelijkheid borgen in het op te stellen taalbeleid. Tot slot is de inzet van de regering om het verbeteren van de Engelse taalvaardigheid onderdeel uit te laten maken van bestuurlijke afspraken. De leden van de commissie vragen of de regering een nadere toelichting kan geven op de keuze om de masteropleidingen uit te sluiten van de toets anderstalig onderwijs. Lezen deze leden het juist dat de regering het voorstelbaar acht dat er ook masteropleidingen zijn waarbij anderstaligheid geen doelmatige keuze is? Welke mogelijkheden heeft de regering in dergelijke gevallen om te sturen op een doelmatige keuze dan wel deze af te dwingen? Kan de regering daarnaast inzicht geven in aan wat voor bestuurlijke afspraken wordt gedacht op dit onderwerp?

Naar het oordeel van de regering is de keuze van instellingen om een masteropleiding anderstalig te verzorgen veelal te rechtvaardigen. Masteronderwijs heeft doorgaans een meer specialistisch karakter dan onderwijs in de bachelorfase en is sterker verweven met (toegepast) onderzoek, waarin de Engelse taal veelal dominant is. Daarnaast acht de regering het effect van anderstaligheid op de toegankelijkheid van het masteronderwijs beperkt. Masterstudenten hebben tijdens hun bacheloropleiding kunnen wennen aan anderstalige literatuur en hebben mogelijk deelgenomen aan anderstalige (keuze)vakken of gastcolleges. De regering kiest er daarom voor het masteraanbod niet te onderwerpen aan een doelmatigheidstoetsing voor anderstaligheid. Het is aan de instellingen om een weloverwogen keuze te maken omtrent de opleidingstaal van een masteropleiding. Instellingen behouden de verantwoordelijkheid om passende keuzes te maken aangaande het Nederlands- en anderstalige masteraanbod.

Het is voorstelbaar dat er masteropleidingen zijn waar anderstaligheid niet dienend zou zijn aan het curriculum, bijvoorbeeld als het specifieke onderzoeksdomein voornamelijk Nederlandstalig is. De regering tracht te voorkomen dat instellingen nodeloos masteropleidingen anderstalig verzorgen door instellingen te verplichten taalbeleid op te stellen. In het taalbeleid moeten instellingen beschrijven op basis van welke procedure en op welke inhoudelijke gronden wordt overgegaan tot het verzorgen van een anderstalige opleiding of een anderstalig traject. Dit geldt

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 28.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 55.

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 4, p. 13–14.

eveneens voor masteropleidingen. De taalkeuze van masteropleidingen wordt niet getoetst door de regering, maar dient wel aan te sluiten op het binnen de instelling geldende taalbeleid. Ook zijn instellingen die anderstalig (master)onderwijs verzorgen verplicht om in het taalbeleid vast te leggen op welke wijze zij de toegankelijkheid van anderstalige opleidingen voor Nederlandstalige studenten waarborgen. De medezeggenschap heeft instemmingsrecht op het taalbeleid. Dit taalbeleid moet iedere zes jaar worden herzien. Hiermee wordt geborgd dat het taalbeleid een doorlopend onderwerp van aandacht is binnen instellingen.

Ter aanvulling op de wettelijke maatregelen is de regering in gesprek met hogescholen, universiteiten en de koepelorganisaties die hen vertegenwoordigen over het sluiten van aanvullende bestuurlijke afspraken. Wat de regering betreft kunnen ook afspraken omtrent de opleidingstaal in de masterfase en de facilitering van de doorstroom van Nederlandstalig bacheloronderwijs naar anderstalige masteropleidingen hiervan onderdeel uitmaken. De inzet van de regering zal zich dan bijvoorbeeld richten op het maken van afspraken met het veld over de beschikbaarheid van Nederlandstalige masteropleidingen in elk vakgebied, om de toegankelijkheid van het masteronderwijs te waarborgen voor Nederlandstalige studenten die minder vaardig zijn in het Engels. Bestuurlijke afspraken dienen echter altijd tweezijdig gesloten te worden. De regering kan daarom enkel haar inzet beschrijven.

Kan de regering verder aangeven wanneer zij verwacht deze bestuurlijke afspraken af te ronden en of de Kamer vervolgens ook wordt geïnformeerd over de inhoud van deze bestuurlijke afspraken?

De regering streeft ernaar de gesprekken over bestuurlijke afspraken dit najaar te hervatten en deze uiterlijk voor de begroting van 2026 af te ronden. De regering zal uw Kamer te zijner tijd informeren over de inhoud van deze afspraken.

Deze leden constateren verder dat de regering in dit verband verwijst naar de verantwoordelijkheid van instellingen ingevolge artikel 7.30b, zesde lid, WHW.¹² Hierin wordt bepaald dat indien afgestudeerden van een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs (hierna: wo) zich niet kunnen of dreigen te kunnen inschrijven bij een masteropleiding in het wo, de Minister een of meer instellingsbesturen van universiteiten kan verplichten een of meer masteropleidingen aan te wijzen waaraan bedoelde afgestudeerden zich kunnen inschrijven. In hoeverre biedt deze bepaling een oplossing voor genoemde mogelijke problematiek dat afgestudeerden van een bacheloropleiding zich niet kunnen inschrijven voor een masteropleiding die goed aansluit? In welke gevallen is de regering voornemens om deze bevoegdheid van artikel 7.30b, zesde lid, WHW in te zetten? Wordt deze bevoegdheid nu reeds ingezet?

Met de Wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs werd de zogenoemde doorstroommaster afgeschaft.¹³ Niet langer waren instellingen verplicht om bij elke bacheloropleiding een master aan te bieden waar afgestudeerden direct toe konden worden toegelaten. Hierdoor kunnen instellingen en opleidingen zich beter profileren en komt tot uiting dat een bacheloropleiding en een masteropleiding op zichzelf staande opleidingen zijn. Studenten worden bovendien gestimuleerd een bewuste keuze over hun master te maken.

¹² Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 4, p. 14.

¹³ Stb. 2013, 298.

Het uitgangspunt is dat er altijd een mogelijkheid moet zijn om een masteropleiding te volgen. Daarom is de bevoegdheid van artikel 7.30b, zesde lid, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) geïntroduceerd. Deze bevoegdheid wordt ingezet als afgestudeerden van een bacheloropleiding zich niet kunnen inschrijven voor een masteropleiding. Daarvan kan sprake zijn als er alleen nog Engelstalig masteronderwijs zou zijn, waarbij bijvoorbeeld zware toelatingseisen gelden voor taalvaardigheid van studenten.

De Minister van OCW heeft nog nooit gebruikgemaakt van de bevoegdheid van artikel 7.30b, zesde lid, WHW. Er zijn geen signalen dat er bacheloropleidingen zijn waarvan de afgestudeerden niet of slechts in beperkte mate kunnen doorstromen naar een masteropleiding. De regering verwacht niet dat dit met inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal veranderen. Wel is het mogelijk dat studenten niet altijd meteen kunnen worden toegelaten tot de masteropleiding van hun eerste keuze. Vanwege het specialistische karakter van veel masteropleidingen, mag er bij die masteropleidingen een hoog instroomniveau worden verwacht. Het specialistische karakter maakt dat internationale topwetenschappers vaker verbonden zijn aan de masteropleiding, en masteropleidingen vaker volledig of grotendeels Engelstalig zijn. Studenten kunnen zich hierop voorbereiden in de bachelorfase. Slechts in het geval dat er in zijn geheel geen aansluiting meer mogelijk is tussen een Nederlandstalige bachelor en enige master, zal de Minister van zijn bevoegdheid gebruikmaken. De regering gaat ervan uit dat de instellingen er gezamenlijk voor zorgen dat het ook in de toekomst niet nodig zal zijn om van deze bevoegdheid gebruik te maken.

3.2 Hoger beroepsonderwijs (hbo)

De Raad van State adviseert om de toets anderstalig onderwijsaanbod vooralsnog niet van toepassing te verklaren op het hbo, dan wel deze sector aan een verlicht toetsingsregime te onderwerpen.¹⁴ De regering geeft daarop kort verwoord aan zich bewust te zijn van de verschillen tussen en hbo en het wo en het relatief lage aantal anderstalige opleidingen in het hbo, maar het ook van belang te achten dat het gebruik van de Nederlandse taal bij ad- en bacheloropleidingen de norm is en blijft. Kan de regering nader toelichten waarom de eenmalige toetsing van het bestaand onderwijsaanbod in het hbo het meest aangewezen instrument is om de doelmatigheid te kunnen borgen?

De regering vindt het van belang dat van alle anderstalige associate degree- en bacheloropleidingen en -trajecten wordt getoetst of de keuze voor anderstalig onderwijs doelmatig is. Alleen op die manier kan zij borgen dat het volledige anderstalige aanbod voldoet aan de kaders die dit wetsvoorstel introduceert. De Engelse taal kan voor verschillende groepen studenten een drempel zijn om te studeren. Deze drempel wordt het hoogst ervaren door mbo-afgestudeerden die in het hbo willen verder studeren, gevolgd door havisten.¹⁵ Het is daarom belangrijk dat ook in het hbo onderwijs alleen anderstalig wordt verzorgd als dit aantoonbaar doelmatig is.

Hoewel het totaal aantal en aandeel anderstalige bacheloropleidingen in het hbo aanzienlijk lager ligt dan in het wo, volgt hier niet automatisch de conclusie uit dat iedere bestaande anderstalige opleiding of ieder

¹⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 4, p. 15–16.

¹⁵ Inspectie van het Onderwijs, «Onbedoelde zelfselectie: drempels die gekwalificeerde jongeren ervan weerhouden om een specifieke opleiding in het hoger onderwijs te kiezen», juli 2022, p. 45.

anderstalig traject in het hbo doelmatig is. In het hbo is een toename van het aantal anderstalige opleidingen en trajecten waarneembaar.¹⁶ Daarbij verschilt het per domein in welke mate anderstalig onderwijs breed is ontwikkeld. Zo kennen de sectoren Kunsten, Economie, Techniek, Agro en Zorg de meeste anderstalige opleidingen.¹⁷

De regering heeft hogescholen en universiteiten gevraagd via zelfregie het voortouw te nemen en het anderstalig aanbod kritisch tegen het licht te houden. Met zelfregieplannen kunnen hogescholen en universiteiten over de grenzen van de eigen instelling heen kijken en zich committeren aan onderlinge afspraken ten behoeve van de balans in het stelsel als geheel. De eenmalige toetsing, en de advisering daarbij door de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (hierna: CDHO), vormt het sluitstuk van dit proces. De regering is van opvatting dat de stelselverantwoordelijkheid die rust op de Minister van OCW de inzet van deze vorm van sturing rechtvaardigt: de toetsing borgt dat de bredere maatschappelijke effecten van de keuze van de onderwijstaal worden meegewogen. Als instellingen onvoldoende tot kritische keuzes zijn gekomen op basis van de doelmatigheidscriteria, kan de Minister, op basis van het advies van de CDHO, de instemming voor het anderstalig verzorgen van het onderwijs weigeren.

Ziet de regering mogelijkheden voor een verlicht toetsingsregime, zoals de Raad van State suggereert, en welke voor- en nadelen ziet de regering hierbij?

De regering hecht waarde aan het gebruik van gelijke sturingsinstrumenten voor beide sectoren. Het toepassen van een lichter toetsingsregime voor hbo-opleidingen zou een trendbreuk vormen ten opzichte van het stelsel waarin, ook op andere vlakken zoals selectie en de reguliere macrodoelmatigheidstoetsing, voor beide sectoren gelijke sturingsinstrumenten worden gehanteerd.

Daarnaast kan het hanteren van een verlicht toetsingsregime ten onrechte de indruk wekken dat het in het hbo minder belangrijk is dat de taalkeuze van een opleiding of traject doelmatig is. Het tegendeel is waar: juist voor mbo-studenten en havisten die een hbo-opleiding kiezen, vormt de onderwijstaal een drempel bij de studiekeuze.¹⁸ De regering acht het daarom van belang dat Nederlands de norm is en blijft binnen associate degree- en bacheloropleidingen. Dit geldt evenzeer voor opleidingen en trajecten in het hbo als in het wo.

Een mogelijk voordeel van een verlicht toetsingsregime voor het hbo is dat de administratieve lasten voor het hbo worden verlaagd. Daarbij weegt mee dat de administratieve lasten voor hogescholen naar verwachting sowieso beperkt zijn, gezien het relatief lage aantal andersstalige opleidingen en trajecten.

Het toepassen van een verlicht toetsingsregime in het hbo zou een significante aanpassing van het wetsvoorstel vergen. Naar mening van de regering wegen de voordelen van een verlicht toetsingsregime niet op tegen de nadelen ervan.

¹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 4, p. 15.

¹⁷ Bijlage 1136672 bij Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89.

¹⁸ Inspectie van het Onderwijs, «Onbedoelde zelfselectie: drempels die gekwalificeerde jongeren ervan weerhouden om een specifieke opleiding in het hoger onderwijs te kiezen», juli 2022, p. 45.

3.3 Omkeerregeling middelbaar beroepsonderwijs (mbo)

De leden van de commissie constateren dat de regering in lijn met het advies van de Raad van State heeft gekozen om in het wetsvoorstel geen grondslag voor een omkeerregeling in het mbo op te nemen. De regering geeft in het nader rapport aan te verkennen op welke wijze diplomagericht beroepsonderwijs voor de doelgroep van de omkeerregeling toegankelijker kan worden gemaakt.¹⁹ Kan de regering nader ingaan op deze verkenning? Wanneer wordt de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten daarvan?

De verkenning naar hoe diplomagericht mbo toegankelijker gemaakt kan worden voor de doelgroep van de omkeerregeling vindt vanaf dit najaar plaats. De uitkomsten hiervan worden betrokken bij de herijking van het totaal aan Nederlandse taaleisen voor het mbo. De expertgroep herijking taaleisen mbo levert eind 2024 haar rapport met advies op, waarna besluitvorming volgt. In het voorjaar van 2025 ontvangt de Tweede Kamer een voortgangsbrief over de aanpak basisvaardigheden in het mbo. In deze brief zal onder andere worden ingegaan op het rapport van de expertgroep, de herijking van de taaleisen en op de stand van zaken rondom de verkenning naar mbo voor internationale studenten.

4. Wetsvoorstel in relatie tot lagere regelgeving

De leden van de commissie constateren dat het wetsvoorstel diverse verwijzingen bevat naar nog op te stellen lagere regelgeving:

- Artikel 1.3, zevende lid, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW): algemene maatregel van bestuur (amvb) met regels over de uitvoering van artikel 1.3, zesde lid «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».
- Artikel 6.3, vijfde lid, WHW: Amvb met regels omtrent de beoordeling van de aanvraag anderstalig onderwijsaanbod²⁰.
- Artikel 6.3, zesde lid, WHW: Ministeriële regeling inzake procedurele eisen voor de aanvraag nieuw anderstalig aanbod.
- Artikel 7.2, vierde lid, WHW: De verplichting om ten minste twee derde van het onderwijs in het Nederlands te verzorgen is niet van toepassing op opleidingen of groepen van opleidingen waarvan het anderstalig verzorgen bij ministeriële regeling als evident doelmatig is aangemerkt.
- Artikel 7.2a, tweede lid, WHW: Amvb en ministeriële regeling inzake nadere regels over de inhoud van het taalbeleid.
- 7.54b, vierde lid, WHW: Ministeriële regeling inhoudende nadere regels over de uitvoering van artikel 7.54b inzake gedifferentieerde beperking inschrijving op grond van beschikbare onderwijs capaciteit.
- 7.54c, achtste lid, WHW: Ministeriële regeling met nadere regels over de uitvoering van artikel 7.54c inzake beperking inschrijving bij onverwachte en grote stijging aantal aanmeldingen.

Kan de regering een overzicht geven van alle voorgenomen lagere regelgeving en een toelichting geven op de hoofdlijnen van de inhoud daarvan en inzicht geven in de planning?

¹⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 4, p. 27.

²⁰ Artikel 6.3 vijfde lid en zesde lid, WHW gelden op basis van artikel 6.4, achtste lid ook voor de toets bestaand anderstalig onderwijsaanbod.

Op een aantal onderwerpen kunnen door de regering of de Minister van OCW regels worden gesteld, maar is voorlopig nog geen invulling bij lagere regelgeving voorzien. Op een drietal thema's is lagere regelgeving in voorbereiding.²¹ Schematisch weergegeven ziet het overzicht van lagere regelgeving met een grondslag in het wetsvoorstel er als volgt uit:

Grondslag	Onderwerp	Niveau van regelgeving	Voorgenomen inwerkingtreding
Art. 1.3, zevende lid, WHW	Nadere regels taalvaardigheid	Amvb	–
Art. 6.3, vijfde lid, WHW	Uitwerking doelmatigheidscriteria anderstalig onderwijs	Amvb	Gelijktijdig met art. 6.3 en 6.4 WHW
Art. 6.3, zesde lid, WHW	Procedurele regels toets anderstalig onderwijs	Ministeriële regeling	Gelijktijdig met art. 6.3 en 6.4 WHW
Art. 7.2, vierde lid, WHW	Evident doelmatig anderstalige opleidingen	Ministeriële regeling	Gelijktijdig met art. 6.3 en 6.4 WHW
Art. 7.2a, tweede lid, WHW	Nadere regels taalbeleid	Bij of krachtens amvb	–
Art. 7.54b, vierde lid, WHW	Nadere regels niet-EER-fixus	Ministeriële regeling	Gelijktijdig met art. 7.54b WHW
Art. 7.54c, achtste lid, WHW	Nadere regels noodfixus	Ministeriële regeling	Gelijktijdig met art. 7.54c WHW

Artikel 1.3, zevende lid, WHW

Bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) kan de regering regels stellen over de uitvoering van de verplichting om de taalvaardigheid van studenten in het Nederlands te bevorderen. Het is de inzet om middels bestuurlijke afspraken met de instellingen vast te leggen hoe zij invulling geven aan deze zorgplicht. Indien de regering van oordeel is dat de bestuurlijke afspraken onvoldoende resultaten genereren op het gebied van het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om bij amvb regels te stellen.

Artikel 6.3, vijfde en zesde lid, WHW

De amvb en ministeriële regeling met betrekking tot de toets anderstalig onderwijs zijn in voorbereiding.²² Met de amvb worden de criteria uit artikel 6.3, tweede lid, nader uitgewerkt. De ministeriële regeling bevat procedurele eisen aan de aanvraag.

Artikel 7.2, vierde lid, WHW

De verplichting om ten minste twee derde van het onderwijs in het Nederlands te verzorgen is niet van toepassing op opleidingen of groepen van opleidingen waarvan het anderstalig verzorgen bij ministeriële regeling als evident doelmatig is aangemerkt. De groepen opleidingen waarop de regering van mening is dat deze evident doelmatig zijn, zijn opgenomen in de toelichting van het wetsvoorstel en het concept van de regeling.²³

²¹ Raadpleegbaar op internetconsultatie.nl/toetsanderstaligonderwijs/.

²² Raadpleegbaar op internetconsultatie.nl/toetsanderstaligonderwijs/.

²³ Deze grondslag wordt uitgewerkt in het voorgestelde artikel 6f van de Regeling macrodoelmatig opleidingsaanbod hoger onderwijs 2023, raadpleegbaar op internetconsultatie.nl/toetsanderstaligonderwijs/.

Bij of krachtens amvb kunnen nadere regels worden gesteld over de inhoud van het taalbeleid. Indien noodzakelijk kan deze grondslag worden ingevuld. Gedacht kan worden aan een nadere concretisering van de onderwerpen waarop het instellingsbestuur beleid moet vaststellen.

Artikel 7.54b, vierde lid, WHW en artikel 7.54c, achtste lid, WHW: Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de uitvoering van de gedifferentieerde fixus voor niet-EER-studenten (artikel 7.54b WHW) en de noodfixus (artikel 7.54c WHW). Deze grondslag maakt het mogelijk om noodzakelijke regels voor de uitvoering van de gedifferentieerde fixus en de noodfixus te integreren in de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs. Gezien het regelingsniveau is dit beperkt tot voorschriften van administratieve aard.

Ziet de regering een rol voor de Kamer bij deze lagere regelgeving?

Uit het primaat van de wetgever volgt dat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling bevat. De elementen van de regeling die zo gewichtig zijn dat het parlement rechtstreeks bij de vaststelling moet worden betrokken, zijn vastgelegd op wetsniveau. Dat betreft in elk geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling, en daarnaast de voornaamste duurzame normen. Ten aanzien van de toets anderstalig onderwijs is daarom gekozen om in de wet op te nemen welke factoren worden betrokken bij de beoordeling van de doelmatigheid van een anderstalige opleiding of een anderstalig traject. De weging van verschillende subcriteria binnen deze factoren, wordt door de regering als zo omvangrijk geacht dat deze zich niet lenen voor opname in de WHW.

De regering heeft de Tweede Kamer inzicht willen geven in het ontwerp van de voorgenomen lagere regelgeving door deze gelijktijdig met de indiening van het wetsvoorstel te publiceren voor internetconsultatie.²⁴ Dit biedt fracties in de Tweede Kamer de mogelijkheid om bij de behandeling van het wetsvoorstel tevens de voorgenomen lagere regelgeving te betrekken. Het parlementaire debat wordt door de regering gebruikt om de lagere regelgeving verder aan te scherpen. Pas daarna wordt de amvb voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

5. Toets anderstalig onderwijs

5.1 Duur instemming

De leden van de commissie vragen of aan de instemming van de Minister op het anderstalig verzorgen van een bestaand(e) of nieuw(e) opleiding of traject een termijn is verbonden of dat deze instemming voor onbepaalde tijd is. Hoe wordt geborgd dat opleidingen en trajecten na instemming door de Minister aan de eisen blijven voldoen? Wat zijn de consequenties als gedurende de looptijd van de instemming de wettelijke eisen dan wel de eisen in lagere regelgeving wijzigen?

De instemming van de Minister voor het anderstalig aanbieden van opleidingen geldt voor onbepaalde tijd. Er vindt eenmalig een toetsing plaats om te bepalen of het gebruik van een andere taal doelmatig is. De verantwoordelijkheid om deze doelmatigheid te waarborgen en te handhaven ligt in de kern bij de onderwijsinstelling zelf. Dit is in overeenstemming met de algemene werkwijze bij het toetsen van de doelmatigheid van het opleidingsaanbod, waarbij opleidingen slechts bij aanvang

²⁴ Raadpleegbaar op internetconsultatie.nl/toetsanderstaligonderwijs/.

op doelmatigheid worden getoetst. Aanvullend is de regering voornemens om internationalisering in het hbo en wo als onderwerp op te nemen op de strategische evaluatieagenda. Deze zevenjarige cyclus, waarbinnen jaarlijks onderzoeken, rapportages en evaluaties worden uitgevoerd, komt aan het eind van de looptijd bij elkaar in een synthese-studie. Met behulp van deze strategische evaluatieagenda worden de bredere trends en ontwikkelingen binnen het domein internationalisering in het hbo en wo in kaart gebracht. Op deze manier kunnen signalen worden opgevangen over opleidingen die niet meer voldoen aan het gestelde doelmatigheidskader voor anderstaligheid. Ook kunnen signalen aanleiding geven tot het wijzigen van bijvoorbeeld het toetsingskader in de amvb. Het wijzigen van het toetsingskader heeft in principe alleen gevolgen voor de toetsing van nieuw aanbod, omdat de instemming van de Minister van OCW wordt verleend voor onbepaalde tijd. Wel geeft dit wetsvoorstel de Minister de bevoegdheid om de instemming in te trekken of te beperken als blijkt dat het niet langer doelmatig is dat een opleiding in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd. Dit is de laatste stap in een groter geheel van regievoering, het *ultimum remedium*. De regering verwijst in dat kader naar de escalatieladder in paragraaf 4.6.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

5.2 Intrekken en beperken instemming

Artikel 6.5a WHW bevat de mogelijkheid om de instemming in te trekken of te beperken. Hoe ontvangt de Minister van OCW de signalen en informatie die nodig zijn om eventueel tot toepassing van dit artikel over te gaan?

Op het gebied van doelmatigheid en anderstalig onderwijs zal de CDHO, in haar rol als adviescommissie, mogelijk situaties signaleren die de aandacht van de Minister vereisen. Indien de ontvangen signalen refereren aan de naleving van wet- en regelgeving bereiken signalen de Minister veelal via de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie). Ook de synthesesstudie van de strategische evaluatieagenda brengt mogelijk situaties in beeld die verder onderzoek behoeven.

De toepassing van artikel 6.5a WHW is een *ultimum remedium* en zal daarom zeer terughoudend worden ingezet. Er zal altijd een uitgebreid gesprek met de betreffende instelling aan vooraf gaan, om te bezien of een betere oplossing voorhanden is.

In hoeverre heeft het intrekken of beperken van een instemming op het mogen verzorgen van een anderstalige opleiding of een anderstalig traject ook consequenties voor andere opleidingen of trajecten die deel uitmaakten van dezelfde geclusterde aanvraag?

De clusteraanvragen zijn bedoeld om instellingen de grootst mogelijke regie te geven in het vormgeven van hun aanvragen voor de toets anderstalig onderwijs. Uiteindelijk besluit de Minister van OCW over de toestemming voor anderstalig onderwijs per opleiding of traject. Het kan dus zo zijn dat de Minister instemming verleent voor de anderstaligheid van sommige trajecten of opleidingen binnen een clusteraanvraag, maar niet aan alle opleidingen binnen het cluster. Als de instemming voor een bepaalde opleiding op een later moment wordt ingetrokken of beperkt, dan heeft dat geen gevolgen voor de andere opleidingen binnen dat cluster.

De clusteraanvragen bieden een voordeel in het geval de CDHO voornemens is om de Minister van OCW (gedeeltelijk) negatief te adviseren over een cluster. In dat geval zal de CDHO de aanvragers

hiervan op de hoogte stellen. Zij krijgen dan de mogelijkheid om hun gezamenlijke aanvraag aan te vullen. Het kan bijvoorbeeld gaan om het leveren van aanvullende data om de argumentatie te ondersteunen. Ook is het mogelijk dat de CDHO niet instemt met een clusteraanvraag, omdat de uitkomst voor het gehele onderwijsaanbod niet doelmatig is. Dit kan tot een afwijzing van de aanvraag leiden, zelfs als de CDHO van oordeel is dat bij elke individuele opleiding voldaan is aan één of meer van de doelmatigheidscriteria. Er is dan onvoldoende ruimte binnen het geheel aan opleidingsaanbod binnen het hbo en wo. De aanvragers binnen het cluster krijgen dan de mogelijkheid om hun aanvraag aan te passen zodat de verhouding tussen Nederlandstalig en anderstalig aanbod en de spreiding van het aanbod in balans zijn, waardoor wél kan worden voldaan aan het ruimtecriterium. Het voordeel van een clusteraanvraag is dat de keuzes welke opleidingen binnen een cluster van aanverwante opleidingen wel en niet blijvend anderstalig worden aangeboden, zoveel mogelijk bij de instellingen liggen. Als na de herstelmogelijkheid blijkt dat instellingen hun aanvraag onvoldoende hebben verbeterd, kan de Minister van OCW, op advies van de CDHO, een negatief besluit nemen over individuele opleidingen en trajecten binnen een clusteraanvraag.

5.3 Toetsingscriteria

De leden van de commissie constateren dat de regering in de memorie van toelichting nader ingaat op de criteria in het kader van de toets anderstalig onderwijs.²⁵ Ook zijn inmiddels de amvb inzake deze criteria en de ministeriële regeling inzake de procedurele voorschriften gepubliceerd voor internetconsultatie.²⁶ Kan de regering aangeven of met betrekking tot de uitwerking van de criteria in deze regelingen al uitvoeringstoetsen zijn gedaan? Achten de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) en de instellingen de in de amvb en ministeriële regeling voorgestelde criteria en procedurele voorschriften werkbaar?

Gelijktijdig met de internetconsultatie zijn uitvoeringstoetsen voor de amvb en de ministeriële regeling uitgevraagd bij de CDHO, Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) en de inspectie.

In haar reactie op de uitvoeringstoets geeft de CDHO in brede zin een positieve beoordeling van de uitvoerbaarheid van de amvb en de ministeriële regeling. De lagere regelgeving wordt over het algemeen als uitvoerbaar beschreven, met het verzoek om op twee punten verdere verduidelijking aan te brengen. Ten eerste vraagt de CDHO om het criterium «internationale positionering» te verduidelijken en, waar mogelijk, beter navolgbaar en verifieerbaar te maken. Ten tweede verzoekt zij om de definitie van «clusteraanvraag» nader aan te scherpen en beter af te kaderen, mede in verband met de bijbehorende doorlooptijden. Deze verzoeken worden betrokken bij de verdere uitwerking van de lagere regelgeving.

Gedurende het afgelopen jaar heeft afstemming plaatsgevonden met de instellingen over zowel de criteria in de amvb als de procesbepalingen in de ministeriële regeling. Op basis van deze afstemming is een voorlopige versie van de amvb en de ministeriële regeling opgesteld. De instellingen hebben van 28 mei tot 21 juli 2024 de gelegenheid gehad om te reageren op de internetconsultatie. De reacties van de instellingen op deze consultatie waren gemengd. Hoewel diverse instellingen begrip toonden voor het streven naar een toegankelijk en doelmatig anderstalig onderwijsaanbod, noemden zij ook bezwaren. Zo werd aangegeven dat

²⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 30–33.

²⁶ Raadpleegbaar op internetconsultatie.nl/toetsanderstaligonderwijs/.

sommige criteria van de toets anderstalig onderwijs als subjectief worden ervaren, wat de toetsing bemoeilijkt. Daarnaast uitten instellingen zorgen over de mate waarin de zelfregie van instellingen past bij de toetsing van bestaand anderstalig onderwijsaanbod. Tot slot werd opgemerkt dat de termijn van negen maanden voor het indienen van een aanvraag als te kort wordt ervaren om het vereiste bewijs te verzamelen. Verderop bij de beantwoording van de vraag van de commissie in paragraaf 5.4 wordt deze termijn nader toegelicht.

Uit de reacties blijkt dat de beoordeling van de uitvoerbaarheid varieert per instelling. Dit kan worden verklaard door de verschillende uitgangspunten die instellingen hanteren ten aanzien van internationalisering en de gevolgen van de toets voor de desbetreffende instellingen. Hierdoor is het moeilijk om een eenduidige visie namens alle instellingen te formuleren.

Naar aanleiding van de opmerkingen in de internetconsultatie en het regeerprogramma worden de criteria van de toets anderstalig onderwijs en de toelichting nader aangescherpt en verduidelijkt. De regering blijft met zowel de CDHO als de instellingen in gesprek over de uitvoerbaarheid van de amvb en de ministeriële regeling.

De leden van de commissie constateren dat het eerste criterium is of de anderstaligheid van een opleiding of traject past binnen het taalbeleid van de instelling. De regering geeft aan het taalbeleid zelf niet te toetsen. Kan de regering nader ingaan op de relevantie en toegevoegde waarde van toetsing door de Minister aan dit criterium, ook ten opzichte van de rol van de interne medezeggenschap binnen instellingen als het gaat om de onderwijstaal en het taalbeleid?

De centrale medezeggenschap, bestaande uit personeel en studenten, heeft instemmingsrecht op het taalbeleid op instellingsniveau. Vervolgens dient de taalkeuze op opleidingsniveau te worden genomen met instemming van de opleidingscommissie. Bij de beoordeling van een verzoek tot instemming met het anderstalig verzorgen van een opleiding of een traject, controleert de Minister van OCW of deze keuze past binnen het geldende taalbeleid. De meerwaarde van toetsing ligt in de mogelijkheid om te controleren dat er een taalbeleid aanwezig is en om te borgen dat er op instellingsniveau strategisch is nagedacht over de taalkeuze en dit consequent wordt toegepast. De eis voorkomt bijvoorbeeld dat op decentraal niveau (opleidingsniveau) besluiten worden genomen die ingaan tegen het algemene taalbeleid van een instelling.

In het nader rapport²⁷ lezen de leden van de commissie dat de regering er niet voor heeft gekozen om naar aanleiding van het advies van de Raad van State de beschikbaarheid van Nederlandstalig personeel als aspect van doelmatigheid in de wettekst op te nemen. Het gegeven dat een instelling anderstalig personeel in dienst heeft is naar het oordeel van de regering geen zelfstandige grond om het anderstalig verzorgen van een opleiding als doelmatig te beschouwen, noch een factor die meeweegt bij de beoordeling daarvan. Wel kan het een rol spelen als factor bij het bepalen van een redelijke overgangstermijn waarbinnen een opleiding of traject dient over te schakelen naar het Nederlands. Verwacht de regering dat het niet meenemen van dit aspect in het toetsingskader kan leiden tot problemen voor instellingen en het onderwijsaanbod in gevallen waarin een gebrek is aan geschikt Nederlandstalig personeel voor de opleiding of het traject?

²⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 4, p. 12–13.

De regering verwacht niet dat dit leidt tot problemen. Als de instemming van de Minister van OCW om anderstalig onderwijs te verzorgen wordt ingetrokken of geweigerd, zal per casus een redelijke termijn worden vastgesteld voor het stopzetten van de opleiding of het traject of het omzetten naar het Nederlands. Bij een groot anderstalig personeelsbestand ligt het voor de hand dat de opleiding of het traject een ruimere termijn krijgt om de opleiding of het traject om of af te bouwen, waardoor er voldoende gelegenheid is om bestaand anderstalig personeel bij te scholen in de Nederlandse taal of om Nederlandstalig personeel te werven. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om binnen een Nederlandstalige opleiding tot een derde van het curriculum anderstalig aan te bieden. Dit biedt instellingen de flexibiliteit om anderstalig personeel gedeeltelijk in te zetten binnen Nederlandstalige bacheloropleidingen, waardoor de continuïteit en kwaliteit van het onderwijsaanbod gewaarborgd blijven.

5.4 Termijnen

De leden van de commissie constateren dat de regering een termijn van negen maanden hanteert voor het indienen van een aanvraag voor de toets bestaand anderstalig onderwijsaanbod en een termijn van twaalf maanden voor het beoordelen van de aanvragen, inclusief advisering door de CDHO. De aanvraagtermijn is door de regering naar aanleiding van overleg met instellingen en uitvoeringsorganisaties aangepast van zes naar negen maanden.²⁸ De Onderwijsraad geeft echter aan ook de termijn van negen maanden te kort te achten.²⁹ Achten de instellingen en uitvoeringsorganisaties de aangepaste termijn van negen maanden werkbaar? Verder vragen de leden van de commissie of de regering (meer specifiek) inzichtelijk kan maken welke activiteiten door welke actoren binnen deze periodes van negen en twaalf maanden zullen worden uitgevoerd. Tot slot vragen deze leden of de regering inzicht kan geven in de beoogde planning van de te nemen besluiten. Wordt op alle aanvragen op hetzelfde moment besloten of kan het bijvoorbeeld zo zijn dat de ene aanvrager al na drie maanden duidelijkheid heeft en de andere aanvrager na twaalf maanden?

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft afstemming plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de verschillende hogescholen en universiteiten. In een eerdere versie van dit wetsvoorstel was een termijn van zes maanden opgenomen. Naar aanleiding daarvan hebben de instellingen aangegeven dat een termijn van negen tot twaalf maanden werkbaar is.

Instellingen kunnen in aanloop naar de vaststelling van het wetsvoorstel al een aantal voorbereidingen treffen. Het gaat bijvoorbeeld om het inventariseren en inzichtelijk maken welke opleidingen anderstalig zijn en voornemens zijn om anderstalig te blijven, met het oog op de doelmatigheidscriteria in dit wetsvoorstel. De periode voorafgaand aan de inwerkingtreding kan bovendien gebruikt worden om clusters te vormen voor de gezamenlijke indiening van de aanvragen van aan elkaar verwante opleidingen. Om de eerste stappen in de zelfregie te faciliteren is voor de zomer een concept van de amvb met de uitwerking van de doelmatigheidscriteria gepubliceerd voor internetconsultatie.³⁰

²⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 72.

²⁹ De Onderwijsraad, «Advies wetsvoorstel Wet internationalisering in balans», februari 2024, te raadplegen op www.onderwijsraad.nl.

³⁰ Raadpleegbaar op internetconsultatie.nl/toetsanderstaligonderwijs/.

Zodra de wet in werking treedt begint het formele uitvoeringsproces. In die maanden zullen de instellingen met elkaar in overleg gaan en de definitieve keuzes maken over welke opleidingen wel en welke niet anderstalig voort te zetten. Daarnaast zullen ze de onderbouwing van de toegepaste criteria gereed moeten maken. Uiteindelijk worden de formulieren voor de aanvraag ingevuld en ingediend bij de CDHO.

Na afloop van de indieningstermijn van negen maanden begint de CDHO met de beoordeling van de aanvragen. Zij beoordeelt de aanvragen in onderlinge samenhang, met oog voor het hele onderwijsveld. Dit maakt het onmogelijk om eerder te beginnen met de beoordeling dan nadat alle aanvragen binnen zijn. Het beoordelen van de aanvragen in onderlinge samenhang zal enkele maanden in beslag nemen. Nadat de eerste integrale beoordeling gereed is, informeert de CDHO opleidingen over voorgenomen negatieve besluiten. Deze opleidingen krijgen de kans op basis van de feedback van de CDHO hun aanvragen aan te vullen of aan te passen.

Na afloop van de hersteltermijn beoordeelt de CDHO de aanvragen opnieuw in onderlinge samenhang om tot haar definitieve advisering aan de Minister van OCW te komen. De Minister van OCW besluit als sluitstuk van dit proces, in principe conform het advies van de CDHO, uiterlijk twaalf maanden na afloop van de indieningstermijn van negen maanden. Omdat de beoordeling van het bestaande aanbod integraal plaatsvindt, zullen alle besluiten tegelijkertijd worden genomen.

5.5 Evident doelmatige opleidingen

De regering geeft aan dat artikel 7.2, vierde lid WHW, de mogelijkheid biedt om bij ministeriële regeling het anderstalig verzorgen van opleidingen of groepen van opleidingen aan te merken als evident doelmatig. Deze opleidingen hoeven dan niet de toets anderstalig onderwijs te doorlopen. De regering stelt in dit kader in elk geval te denken aan opleidingen waarbij meer dan een derde van het curriculum gericht is op het verwerven, doorgronden en/of leren doceren van een taal anders dan het Nederlands en aan door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) geaccrediteerde Joint Programmes met buitenlandse instellingen. Kan de regering aangeven om hoeveel opleidingen het naar verwachting gaat?

Talenopleidingen: In totaal zijn er 42 taal- en cultuuropleidingen in het wo en 32 tweedegraads docentopleidingen voor een taal anders dan het Nederlands in het hbo. Het is aannemelijk dat het daadwerkelijke aantal uit te zonderen opleidingen lager ligt, omdat niet al deze opleidingen voor meer dan een derde van het curriculum zijn gericht op het verwerven, doorgronden en/of leren doceren van een taal anders dan het Nederlands.

Joint programmes: In de bachelorfase is er op dit moment één door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO) geaccrediteerd *joint programme* tussen een bekostigde Nederlandse wo-instelling en een anderstalige buitenlandse instelling die al een aantal keer is geaccrediteerd en waarvan de accreditatie binnenkort wordt verlengd. Het accreditatieproces wordt op dit moment ook doorlopen voor een ander *joint programme*. De uitslag hiervan wordt later dit kalenderjaar verwacht.

Heeft de regering, ook met het oog op het beperken van administratieve lasten, overwogen om een bredere categorie opleidingen aan te gaan merken als evident doelmatig? Welke opties ziet de regering in dit verband en wat zijn de voor- en nadelen van deze opties?

In de ministeriële regeling zijn uiteindelijk twee categorieën opleidingen opgenomen, te weten taalopleidingen waarbij meer dan een derde deel van het curriculum in de doeltaal getentamineerd wordt en door de NVAO geaccrediteerde *joint programmes* met een anderstalige instelling in het buitenland. In het proces voorafgaand aan het opstellen van de regeling zijn diverse aanvullende categorieën overwogen, te weten de hotelscholen, University Colleges en andere opleidingen met een bijzonder kenmerk kleinschalig en intensief (BKKI), kunstopleidingen en de technieksector. Om te bepalen of een categorie aan opleiding als *evident* doelmatig anderstalig aangemerkt kan worden, is gekeken naar de inhoud van het aangeboden programma. Het begrip University Colleges wordt in de Nederlandse onderwijspraktijk gebruikt voor de vorm waarin onderwijs aangeboden wordt. University Colleges bieden allen de wo-bachelor *Liberal Arts & Sciences* aan. Deze opleiding is echter niet uitsluitend beschikbaar in deze vorm en wordt naast anderstalig ook in het Nederlands aangeboden. Ook binnen de bredere groep opleidingen met een BKKI, hotelscholen, kunstopleidingen en de technieksector bevinden zich meerdere Nederlandstalige bacheloropleidingen. De regering heeft na zorgvuldige weging besloten deze groepen daarom niet op voorhand categoriaal uit te zonderen van de toets anderstalig onderwijs.

Bij diverse categorieën is de afweging gemaakt of er sprake is van een duidelijk af te bakenen categorie en of de daarbinnen vallende opleidingen alleen anderstalig aangeboden worden. Bij het identificeren van opleidingen waarvan het anderstalig verzorgen evident doelmatig is, is uitsluitend gewerkt met categorale uitzonderingen. Uitzonderingen op opleidingsniveau zouden het karakter van een schaduwtoetsing kunnen krijgen. Bovendien maakt het werken met categorale uitzonderingen de regeling toekomstbestendig en hoeft de lijst met uitzonderingen niet telkens te worden bijgewerkt bij veranderend opleidingsaanbod. Opleidingen die aan de gestelde voorwaarden voldoen, zowel binnen het bestaande als het nieuwe aanbod, hoeven de toets anderstalig onderwijs niet te doorlopen. Indien een categorie juridisch niet kan worden afgebakend, bemoeilijkt dat het toezicht op de naleving van de wet. Indien een categorie wel juridisch duidelijk af te bakenen is, maar het opleidingsaanbod zowel Nederlands- als anderstalige opleidingen betrof, heeft de regering het onmogelijk geacht om op voorhand vast te stellen dat het anderstalig aanbieden van de opleiding *evident* doelmatig is. Dit aangezien de opleiding blijkbaar ook in het Nederlands gevolgd kan worden.

Enkele mogelijke voordelen van breder uitzonderen zijn het verlagen van de administratieve lasten voor instellingen en vroegtijdige zekerheid voor een grotere groep anderstalige opleidingen. De regering ziet echter ook diverse nadelen. Gebruik maken van bredere categorieën zou leiden tot een zeer grofmazige regeling met uitzonderingen en heeft als ongewenst neveneffect dat de bestaande Nederlandstalige opleidingen binnen de aangewezen categorie zonder aantoonbare noodzaak toestemming krijgen om het onderwijs anderstalig te gaan aanbieden. Een dergelijke ontwikkeling zou de doelstelling van dit wetsvoorstel ondermijnen. Tenslotte weegt de regering mee dat de CDHO in de uitvoeringstoets als aanbeveling heeft meegegeven om niet te veel opleidingen op voorhand uit te zonderen van de toets anderstalig onderwijs.

6. Bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid

6.1 Tekort aan NT2-docenten

De leden van de commissie constateren dat de regering in het wetsvoorstel regelt dat de bekostigde instellingen zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van het onderwijs mede richten op de bevordering van de taalvaardigheid in het Nederlands van studenten. In een eerdere versie van het wetsvoorstel was een verplichting opgenomen voor instellingen om een minimum aan studiepunten met als doel taalvaardigheidsbevordering onder (internationale) studenten, in het curriculum op te nemen. Hiervan is afgezien vanwege uitdagingen en moeilijkheid in de uitvoering, onder meer een tekort aan NT2-docenten.³¹ In hoeverre staat dit tekort aan NT2-docenten ook in de weg aan goede uitvoering van de zorgplicht?

In tegenstelling tot de maatregel uit de versie van dit wetsvoorstel zoals aangeboden voor internetconsultatie, biedt de uitbreiding van de zorgplicht ruimte aan instellingen om zelf te bepalen op welke wijze zij de taalvaardigheid van hun studenten bevorderen. Dit doet meer recht aan de autonomie van hogescholen en universiteiten dan een verplichting om taalvaardigheidsbevordering in het curriculum op te nemen. Daarnaast komt uit de internetconsultatie naar voren dat integratie van taalvaardigheidsonderwijs in de reguliere opleiding technisch moeilijk uitvoerbaar is en mogelijk ten koste zou gaan van het vakinhoudelijke curriculum. De geboden ruimte binnen de maatregel in het huidige wetsvoorstel maakt het naar de mening van de regering ook bij een tekort aan NT2-docenten mogelijk om uitvoering te geven aan de zorgplicht. De Vereniging Hogescholen (hierna: VH) heeft in de zelfregieplannen het voornemen opgenomen om een online cursusaanbod te ontwikkelen. Deze online cursussen richten zich op verschillende niveaus, zoals het niveau van de student die recent in Nederland is komen wonen en het niveau van de student afkomstig van het vwo die een bacheloropleiding volgt in het Nederlands. UNL heeft in haar zelfregieplannen het voornemen opgenomen om modules aan te bieden waarmee studenten hun Nederlandse taalvaardigheid kunnen versterken.

6.2 Concrete resultaten en afdwingbaarheid

Verder geeft de regering aan dat het bevorderen van de taalvaardigheid van studenten niet vrijblijvend mag zijn en tot concrete, zichtbare resultaten moet leiden.³² De regering is daarom voornemens bestuurlijke afspraken te maken met de instellingen waarin duidelijke uitgangspunten en meetbare resultaten worden vastgelegd. De leden van de commissie vragen aan wat voor concrete uitgangspunten en resultaten de regering denkt.

De zorgplicht van instellingen ten aanzien van het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid van studenten wordt met het wetsvoorstel uitgebreid van Nederlandstalige studenten naar alle – dus ook andersstalige – studenten. De invulling van deze zorgplicht is aan de instellingen en wordt onder andere vormgegeven aan de hand van de zelfregieplannen van de hogescholen en universiteiten.

³¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 71.

³² Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 20.

Specifiek over de taalvaardigheid hebben de Universiteiten van Nederland (hierna: UNL)³³ en de VH³⁴ in hun zelfregieaanpak plannen opgenomen over het vergroten van de taalcompetenties van Nederlandstalige studenten en de binding van anderstalige studenten. De inzet van de regering is om aanvullende bestuurlijke afspraken met de hogescholen en universiteiten te sluiten over het komen tot meetbare resultaten, zoals het aantal studenten dat taalonderwijs volgt en afrondt. Daarnaast ziet de regering mogelijkheden om afspraken te maken over hoe instellingen studenten stimuleren om aan de geboden taalvoorzieningen deel te nemen en deze ook af te ronden of gezamenlijke streefcijfers hiervoor af te spreken. Dit zal uiteraard verder besproken worden met de hogescholen en universiteiten.

Is de zorgplicht juridisch afdwingbaar voor studenten, dat wil zeggen hebben zij recht op bepaalde taalvoorzieningen of een minimumniveau wat betreft taalvoorzieningen?

De zorgplicht rust op de instelling. De instelling is verplicht om de taalvaardigheid van studenten te bevorderen. Dit is een van hun taken. De inspectie houdt toezicht op de nalevering van de wet door instellingen. Studenten hebben een rechtsrelatie met hun onderwijsinstelling. Indien een instelling de zorgplicht in zijn geheel niet invult, dan zou een student nakoming daarvan kunnen vorderen. Evenwel moet hier worden opgemerkt dat de zorgplicht met name een doelvoorschrift is. Het is aan de instelling om te bepalen hoe zij invulling geeft aan de zorgplicht. In zoverre bestaat er geen afdwingbaar recht op bepaalde taalvoorzieningen voor een individuele student of een minimumniveau waartoe de voorzieningen moeten leiden. Het gaat erom dat de instelling zich inspant om de taalvaardigheden van alle studenten te bevorderen. Dat kunnen zij op vele verschillende manieren doen. Dat laat de regering in de eerste plaats ook aan de instellingen.

De regering is van oordeel dat de zorgplicht van een instelling met betrekking tot het bevorderen van de taalvaardigheid van studenten niet vrijblijvend mag zijn en tot concrete, zichtbare resultaten moet leiden. De regering is daarom voornemens bestuurlijke afspraken te maken met de instellingen waarin duidelijke uitgangspunten en meetbare resultaten worden vastgelegd. Indien de regering van oordeel is dat de bestuurlijke afspraken onvoldoende resultaten genereren, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om bij amvb nadere regels te stellen over de wijze waarop instellingen de uitvoering van de zorgplicht tot bevordering van taalvaardigheid in hun taalbeleid dienen op te nemen en uit te voeren.

7. Noodfixus

De leden van de commissie begrijpen dat de noodfixus bedoeld is voor uitzonderlijke gevallen waarin sprake is van een onverwachte en grote groei van het aantal aanmeldingen en bij toelating van alle aspirant-studenten de kwaliteit van het onderwijs ernstig in het geding zou komen. Kan de regering concrete voorbeelden benoemen waarin deze situatie zich heeft voorgedaan en hoe vaak zich dit heeft voorgedaan? Kan de regering een inschatting maken van hoe vaak dit instrument door instellingen moet worden ingezet?

Bij de regering is één voorbeeld bekend dat de aanleiding is geweest voor instellingen om bij het Ministerie van OCW een verzoek neer te leggen voor een noodvoorziening voor onvoorziene gevallen. Het gaat om de opleiding Technische Informatica aan de TU Delft. In 2018 heeft de

³³ Bijlage 1136673 bij Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89.

³⁴ Bijlage 1136672 bij Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89.

instelling aan de bel getrokken omdat het aantal aanmeldingen explosief was gestegen. In 2015, 2016 en 2017 kende de opleiding in januari nog respectievelijk 53, 89 en 177 aanmeldingen. In januari 2018 had de opleiding echter al 1010 vooraanmeldingen, een stijging van 570% ten opzichte van dezelfde peildatum een jaar eerder. Het was voor de opleiding onmogelijk om de capaciteit van de opleiding te vergroten, waardoor ernstige risico's voor de kwaliteit van het onderwijs opspeelden. Aangezien dit voorbeeld al zes jaar geleden speelde en er geen soortgelijke incidenten bekend zijn, schat de regering in dat het instrument slechts eens in de vijf tot tien jaar zal worden ingezet.

8. Gevolgen voor de uitvoering

8.1 Fixus op traject

De leden van de commissie merken op dat nu de Eerste Kamer het wetsvoorstel inzake de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2024³⁵ heeft aangenomen, de mogelijkheid wordt geboden om op het niveau van een traject een fixus in te stellen. De regering heeft hierbij in de memorie van toelichting de kanttekening geplaatst dat de systemen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en Studielink mogelijk niet op tijd gereed zijn voor volledige registratie en dat in overleg binnen de keten eventueel voor een tijdelijke oplossing kan worden gekozen om toch van de fixusmaatregelen gebruik te kunnen maken.»³⁶ In een andere brief van de Minister³⁷ is te lezen dat op dit moment via uitvoeringstoetsen van DUO, Studielink en onderwijsinstellingen uitgezocht wordt of invoering van de capaciteitsfixus op een traject per collegejaar 2025–2026 ook in praktische zin uitvoerbaar is. Kan de regering aangeven wanneer deze uitvoeringstoetsen gereed zijn en de Kamer hierover wordt geïnformeerd?

De impactanalyses zijn gereed. DUO heeft in haar impactanalyse in opdracht van het Ministerie van OCW aangegeven per 1 september 2024 de registratie van numerixi op trajectniveau te kunnen ondersteunen. Daartoe heeft DUO instructies verspreid onder de onderwijsinstellingen over hoe zij deze registratie in de systemen kunnen doorvoeren. De uiterste datum voor het melden van een numerixi fixus is 1 december. Pas op die datum heeft de regering een volledig beeld van het aantal opleidingen dat gaat selecteren op trajectniveau.

Studielink valt onder de verantwoordelijkheid van de instellingen. Zij hebben Studielink gevraagd een impactanalyse uit te voeren. Het Ministerie van OCW heeft een afschrift van deze analyse ontvangen. In de impactanalyse beschrijft Studielink drie scenario's voor implementatie. Scenario 1, volledige implementatie, zou ten minste drie jaar kosten voor het aanpassen van de systemen. Dit sluit aan bij de informatie die Studielink heeft verschaft tijdens de uitvoeringstoets van het wetsvoorstel in het najaar van 2023. Scenario 2 was beperkter van aard. Dit zou volledige mogelijkheden bieden voor instellingen om een fixus in te stellen op trajecten, maar alleen voor zover het taaltrajecten betreft. Implementatie van scenario 2 zou gereed kunnen zijn voor studiejaar 2026–2027. Scenario 3 ging uit van snelle implementatie, maar met zeer beperkte mogelijkheden. Dit scenario zou gereed kunnen zijn voor selectie voor studiejaar 2025–2026. In het geval van scenario 3 zouden later opnieuw aanpassingen aan de systemen moeten worden gedaan om een goede koppeling met DUO mogelijk te maken. Bovendien was de planning

³⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VIII.

³⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 88.

³⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 5, p. 3.

zeer krap, met het risico dat onderdelen alsnog niet op tijd gereed zouden zijn en met grote gevolgen voor de uitvoering.

De instellingen, als opdrachtgevers van Studielink, hebben in gezamenlijkheid besloten Studielink scenario 2 te laten uitvoeren. Dit past het beste bij de wensen die instellingen hebben voor de inzet van een fixus op een traject. Dit betekent dat Studielink voor het eerst aanmeldingen en het toewijzen van rangnummers en plaatsingsbewijzen kan ondersteunen voor studiejaar 2026–2027. De Minister van OCW heeft aan de instellingsbesturen laten weten graag in gesprek te gaan met instellingen die voor studiejaar 2025–2026 al willen selecteren op trajectniveau. Inmiddels heeft zich één opleiding gemeld bij het Ministerie van OCW. Met deze opleiding wordt gekeken naar een alternatief, waarbij voorop staat dat de selectieprocedure transparant en controleerbaar is voor studenten.

8.2 CDHO

De regering geeft naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de CDHO aan de noodzaak tot structurele en tijdelijke uitbreiding van personeel op het bureau van de CDHO en over de benoemingsomvang van de commissieleden te delen en hierover met de CDHO in gesprek te blijven.³⁸ De leden van de commissie vragen wat de uitkomsten van dit gesprek zijn.

De CDHO heeft op 15 september 2023 een uitvoeringstoets uitgevoerd op het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans, waarin zij de tijdelijke en structurele kosten heeft geraamd. In deze toets worden de kosten verdeeld over drie componenten: structurele kosten voor de toetsing van nieuw anderstalig onderwijs, projectkosten voor de eenmalige toetsing van bestaand anderstalig onderwijs, en structurele kosten voor de rol van de CDHO bij de monitoring van de regievoering door de instellingen in het kader van het wetsvoorstel. De regering acht de in de uitvoeringstoets door de CDHO geschatte tijdelijke en structurele uitbreiding redelijk. Op het moment dat alle aanmeldingen voor de toets anderstalig onderwijs van het bestaande aanbod binnen zijn, kan een definitieve inschatting worden gemaakt van de personele behoefte van de CDHO. De regering blijft daarover in gesprek met de CDHO.

Wordt met de door de regering in de memorie van toelichting³⁹ benoemde kosten, die worden ingepast binnen de lumpsum hoger onderwijs, van € 1,2 miljoen in de eerste 2 jaar en € 0,75 miljoen per jaar structureel, voorzien in de benodigde uitbreiding zodat de CDHO de nieuwe taken kan uitvoeren?

De CDHO merkt in haar uitvoeringstoets op dat de kosten kunnen variëren afhankelijk van de formulering van de criteria en het aantal te beoordelen aanvragen. De totale raming bestaat uit een incidenteel deel van € 1,2 mln in twee jaar zoals door de regering benoemd. Daarnaast wordt jaarlijks € 0,75 mln structureel ingezet om aan de kostenraming van het CDHO te voldoen.

8.3 Inspectie van het onderwijs

De leden van de commissie lezen dat de inspectie vraagtekens heeft geplaatst bij de uitvoerbaarheid van de noodfixus en dat de toelichting naar aanleiding daarvan door de regering is aangevuld en verduidelijkt.

³⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 75.

³⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 66.

Kan de regering nader toelichten waar de zorgen van de inspectie betrekking op hadden en of deze zorgen nu zijn weggenomen?

De zorgen van de inspectie hadden betrekking op drie aspecten rond de noodfixus: (1) de uiterste data van vaststellen van- en inschrijving bij een noodfixus, (2) de samenloop tussen een reguliere fixus en een daarin vast te stellen differentiatie tussen EER- en niet-EER-studenten en (3) de toezichthoudende rol van de inspectie. De regering heeft deze zorgen willen wegnemen en gaat er hieronder nader op in. Naar mening van de regering is er geen reden om de wet aan te passen. De inspectie geeft aan over het algemeen tevreden te zijn met de aanpassingen in het wetsvoorstel, maar de regering blijft in gesprek over de implementatie en uitvoering van de wet en inzet van instrumenten, juist ook waar het gaat om de noodfixus.

De eerste zorg van de inspectie betreft de datum van vaststellen van de noodfixus. De inspectie gaf aan dat 1 maart als datum mogelijk te vroeg is om vast te stellen of een noodfixus noodzakelijk is. De regering is van mening dat op 1 maart wel degelijk een inschatting kan worden gemaakt van het aantal aanmeldingen dat zal volgen, door een vergelijking te maken met 1 maart van het jaar daarvoor. Dit blijkt ook uit de casus van de TU Delft die eerder is aangehaald in antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 7 van de nota. Ook hier werd gebruikgemaakt van een peildatum om een inschatting te maken van de instroom. Die lag bij de TU Delft destijds op 15 januari, ver voor de uiterste datum in dit wetsvoorstel op 1 maart.

Als tweede zorg benoemt de inspectie de mogelijke samenloop tussen een reguliere fixus en een noodfixus en daarin vast te stellen plaatsen voor niet-EER-studenten. De regering wil benadrukken dat in dit geval de reguliere data en procedures voor selectie gelden. Voor studenten betekent dit dat ze zich bij een numerus fixusopleiding kunnen aanmelden tot uiterlijk 15 januari. Vervolgens doorlopen ze de reguliere selectieprocedure. Wanneer een instellingsbestuur constateert dat het aantal aanmeldingen van niet-EER-studenten dermate groot en onverwacht gestegen is dat de toegankelijkheid voor EER-studenten in het geding komt, kan het instellingsbestuur in de toekomst een noodfixus voor niet-EER-studenten instellen. Het bestuur meldt dit aan de Minister en licht de kandidaten in. Na het doorlopen van de procedures wordt bij het uitreiken van de rangnummers in dat geval zichtbaar dat er gedifferentieerd wordt tussen EER- en niet-EER-studenten.

Een derde punt van zorg van de inspectie betreft de toezichthoudende rol van de inspectie bij het instellen van een noodfixus. De inspectie houdt toezicht op basis van signalen. Instellingen moeten een noodfixus direct melden bij de Minister van OCW. Vanwege de aard van het instrument noodfixus is met de inspectie afgesproken om een dergelijke melding altijd meteen aan de inspectie door te sturen. De inspectie kan in dat geval beoordelen of een aanvullend onderzoek noodzakelijk is. Vanwege de korte doorlooptijd komt een onderzoek echter vaak pas achteraf. Het is daarom van belang met een instelling in gesprek te gaan in het geval van (een vermoeden van) misbruik van het instrument. Het is aan de inspectie om daarin een strategie te bepalen. Naast het inspectietoezicht kunnen studenten bovendien in bezwaar en beroep gaan tegen het besluit niet te worden toegelaten tot de opleiding als gevolg van een numerus fixus.

Kan de regering daarnaast nader toelichten of de inspectie een rol heeft bij het toezicht op de inzet van de te introduceren fixi en zo ja, welke? De leden van de commissie lezen dat de regering stelt dat de regering geen rol ziet voor de inspectie bij het houden van toezicht op eventueel

ongeeoorloofd onderscheid of discriminatie door toepassing van een fixus, omdat regels rondom discriminatie geen onderdeel van de WHW zijn.⁴⁰ Ook lezen deze leden dat instellingen op basis van artikel 7.54b, derde lid, respectievelijk 7.54c, vijfde lid, WHW een melding moeten doen aan de Minister van OCW van een capaciteits- dan wel een noodfixus. Betekent dit dan dat de Minister zelf toezicht houdt op het geoorloofd inzetten van deze instrumenten? Hoe verhoudt dit zich tot de door regering benoemde taak van de inspectie om toezicht te houden op de toegankelijkheid van het stelsel en de kansengelijkheid?⁴¹ Kan de regering toelichten wat de Minister precies voornemens is te doen met meldingen op basis van genoemde wetsartikelen?

De inspectie heeft een toezichthoudende taak op de naleving van de WHW en de daaraan verwante regelgeving. De inspectie houdt signaalgestuurd toezicht en zal dat ook doen op de inzet van de instrumenten die met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd in de WHW. Hiernaast voert de inspectie thematisch onderzoek uit naar de toegankelijkheid van het stelsel. Ten aanzien van toegankelijkheid en kansengelijkheid zijn de afgelopen jaren verschillende rapporten van de inspectie verschenen, bijvoorbeeld over zelfselectie,⁴² selectie bij masteropleidingen⁴³ en het gebruik van verschillende selectiecriteria en -instrumenten.⁴⁴ Uit die thematische onderzoeken, maar ook via andere kanalen, volgen soms signalen die ertoe leiden dat de inspectie nader onderzoek doet bij een instelling.

Hoewel de inspectie en de Minister van OCW verschillende rollen hebben, trekken ze ook gezamenlijk op. Namens de Minister van OCW zijn instellingen voor de zomer per brief geïnformeerd over een wijziging van de wet naar aanleiding van het amendement van het lid Martens-America. In deze brief is hen gewezen op het belang van naleving van wet- en regelgeving omtrent selectie. Benadrukt is dat signalen die de inspectie bereiken altijd worden gewogen en beoordeeld door de inspectie en aanleiding kunnen geven tot het starten van een onderzoek. Mochten er signalen zijn dat regelmatig numeri fixi worden ingesteld waar dit niet past binnen de kaders en doelstellingen van wet- en regelgeving, zal ook de Minister met instellingen in gesprek gaan daarover. De Minister doet dat vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid, en niet vanuit een toezichthoudende rol. Waar nodig kan dan worden besloten wet- en regelgeving aan te scherpen.

9. Indirecte gevolgen

De leden van de commissie vragen of de regering, al dan niet aan de hand van scenario's, nader kan schetsen wat de indirecte gevolgen zijn van het wetsvoorstel.

Deze leden noemen in dit verband bijvoorbeeld de indirecte gevolgen voor instellingen in de grensregio, voor internationale studenten die nu al aanwezig zijn in Nederland, voor het huidige internationale personeel, voor de kwaliteit van het onderwijs, voor de internationale wetenschappelijke positie en voor het vestigingsklimaat in Nederland.

⁴⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 61.

⁴¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 40.

⁴² Inspectie van het Onderwijs, «Onbedoelde zelfselectie: drempels die gekwalificeerde jongeren ervan weerhouden om een specifieke opleiding in het hoger onderwijs te kiezen», juli 2022.

⁴³ Inspectie van het Onderwijs, «Toegankelijkheid en selectieprocedures van wo-masteropleidingen», juni 2022.

⁴⁴ Inspectie van het Onderwijs, «Selectie in het hoger onderwijs: criteria, instrumenten en de borging van kansengelijkheid», 2023.

Het wetsvoorstel kent twee centrale doelstellingen die in acht dienen te worden genomen bij het schetsen van zowel directe als indirecte gevolgen. Met de fixusmaatregelen beoogt de regering de instroom van internationale studenten te beheersen. Middels een doelmatigheidstoets en de maatregelen gericht op de taalvaardigheid van studenten beoogt de regering het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal te beschermen. Een mogelijk bijgevolg van beide doelstellingen is een daling van de instroom van internationale studenten. De uiteindelijke impact wordt bepaald door de mate waarin instellingen zelf besluiten de fixusinstrumenten in te zetten en door de uitkomsten van de toets anderstalig onderwijs.

Huidige (internationale) studenten

De indirecte gevolgen van het wetsvoorstel zijn nihil voor studenten die al met een anderstalige opleiding of traject zijn gestart. Zij kunnen de opleiding altijd anderstalig afronden. Dit volgt uit de toepassing van artikel 5.21 WHW. De opleiding mag worden voortgezet voor een termijn van de resterende nominale duur van de opleiding, plus één jaar.

Krimp- en grensregio's

De regering voorziet als gevolg van het wetsvoorstel een herverdeling van de bredere opbrengsten van internationalisering van het grootstedelijke gebied naar regio's die met regionale uitdagingen kampen. In de toets anderstalig onderwijs wordt rekening gehouden met regionale omstandigheden. Instellingen in krimp- en grensregio's krijgen een grond op basis waarvan zij kunnen aantonen dat het voor hen noodzakelijk is om af te wijken van de norm om Nederlandstalig onderwijs te verzorgen. Ligging in een krimp- of grensregio is echter geen vrijbrief voor anderstaligheid. Ook in deze regio's is het van belang dat er voldoende toegankelijk Nederlandstalig aanbod is. Bij de toetsing van het criterium «regionale omstandigheden» moeten instellingen aantonen welke bijdrage een anderstalige opleiding of anderstalig traject levert aan een krimp- of grensregio en dient het anderstalige onderwijs aan te sluiten bij de regiospecifieke kenmerken en uitdagingen.

Anderstalig personeel

Het wetsvoorstel zal ertoe leiden dat instellingen minder anderstalig onderwijs aanbieden. Als gevolg hiervan zullen instellingen mogelijk veranderingen in het personeelsbeleid moeten doorvoeren. Er is in de wetgeving een ruime ombouw- of afbouwtermijn voor anderstalige opleidingen of trajecten voorzien. Daarmee wordt de instelling in de gelegenheid gesteld om anderstalig personeel bij te scholen in de Nederlandse taal of nieuw Nederlandstalig personeel aan te trekken. Anderstalig personeel kan door instellingen nog steeds worden ingezet in masteropleidingen en in anderstalige vakken van Nederlandstalige bacheloropleidingen.

Onderwijskwaliteit en internationale wetenschappelijke positie

De regering schat in dat het wetsvoorstel geen vergaande gevolgen met zich meebrengt voor de kwaliteit van het onderwijs; de onderwijskwaliteit in brede zin is niet afhankelijk van de taal van de opleiding. Tegelijkertijd erkent de regering de voordelen van internationalisering, waaronder de positieve effecten op de onderwijskwaliteit. Om deze reden streeft de regering er met dit wetsvoorstel naar de ruimte voor een internationale dimensie te behouden en een doelmatig anderstalig onderwijsaanbod te garanderen. De regering verwacht niet dat de internationale wetenschap-

pelijke positie van Nederland wordt geschaad door het wetsvoorstel. Het behoud van de onderwijskwaliteit en de aantrekkingskracht van Nederlandse universiteiten blijft van groot belang voor de regering. Masteropleidingen zijn uitgezonderd van de toets anderstalig onderwijs, waardoor de mogelijkheid blijft bestaan om toptalent aan te trekken. Ook internationale samenwerkingen kunnen blijven bestaan of worden opgezet, aangezien *joint programmes* met anderstalige buitenlandse instellingen worden uitgezonderd van de toets anderstalig onderwijs.

Vestigingsklimaat

Uit de beschikbare literatuur blijkt dat Engelstalige opleidingen en de aanwezigheid van buitenlandse studenten niet de belangrijkste factoren zijn voor bedrijven om zich in Nederland te vestigen.⁴⁵ Het Nederlandse vestigingsklimaat blinkt uit door hoogwaardige fysieke infrastructuur, de open dynamische economie, een betrouwbare overheid, de hoogopgeleide bevolking en de kwaliteit van leven. Verbeteringen in vestigingsklimaat kunnen geboekt worden door verbetering van de samenhang in de maatschappij, een gunstig belastingklimaat en faciliterende wetgeving.⁴⁶ De beschikbaarheid van talent is belangrijk voor bedrijven, met name in sectoren waarin sprake is van een uitzonderlijk groot arbeidsmarkttekort. Het wetsvoorstel zet daarom in op een gerichtere instroom. In het voorstel is opgenomen dat anderstalig opleidingsaanbod op associate degree- en bachelorniveau kan blijven bestaan in sectoren waarin sprake is van een uitzonderlijk groot arbeidsmarkttekort. Zo wordt de capaciteit om in Nederland mensen op te leiden, gebruikt voor studenten die bijdragen aan het vestigingsklimaat. Daarnaast zet het voorstel in op meer binding van anderstalige studenten met de Nederlandse samenleving. De regering verwacht dat dit positief is voor de blijfkans van internationale studenten. Daarom voorziet de regering geen directe negatieve gevolgen voor het vestigingsklimaat van Nederland door het wetsvoorstel.

10. Financiële gevolgen

10.1 Gevolgen voor de Rijksbegroting

De leden van de commissie lezen dat de regering aangeeft dat een mogelijk gevolg van de maatregelen is dat het aantal internationale studenten daalt.⁴⁷ De omvang daarvan is onzeker en op dit moment nog niet te ramen. Wel geeft de regering aan dat die budgettaire gevolgen naar verwachting relatief klein zullen zijn ten opzichte van de totale uitgaven voor internationale studenten. De toets anderstalig onderwijs zal naar verwachting pas effect zal hebben vanaf het collegejaar 2029/2030. Op het moment dat de Minister in 2027 beslist op de toets anderstalig onderwijs, zal er mogelijk meer zicht zijn op het effect en de bijbehorende budgettaire gevolgen. Deze zullen dan worden geraamd en verwerkt in de OCW-begroting bij de Voorjaarsnota 2027. Kan de regering, al dan niet aan de hand van scenario's met betrekking tot de daling van het aantal internationale studenten, meer inzicht geven in de (mogelijke) financiële gevolgen voor de Rijksbegroting?

Met het wetsvoorstel biedt de regering een gebalanceerd pakket maatregelen voor universiteiten en hogescholen. Zij krijgen hiermee de instrumenten in handen om de instroom in balans te brengen. De

⁴⁵ Buck Consultants International, «Redenen waarom bedrijven uit Nederland vertrekken», 2023.

⁴⁶ Volberda H, Heij, «Klimaatverandering bij het Nederlandse vestigingsklimaat? Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie 98», 2024, p. 57–64.

⁴⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 65.

financiële gevolgen voor de Rijksbegroting leiden mogelijk tot een positief resultaat, afhankelijk van de toepassing van de verschillende maatregelen uit het wetsvoorstel door de onderwijsinstellingen. Daarbij is het van belang te benoemen dat het wetsvoorstel niet als eigenstandig doel heeft om de internationale EER-studentenpopulatie te laten dalen met als resultaat meer ruimte op de Rijksbegroting. Daling van EER-studenten kan een gevolg zijn van het toepassen van het wetsvoorstel. Voor niet-EER-studenten geldt geen directe relatie met de Rijksbegroting, omdat deze studenten het instellingstarief betalen. Deze inkomsten vloeien naar de kas van de instellingen en hebben geen verdere invloed op de Rijksbegroting.

*Hoe verhoudt dit zich tot de in het hoofdlijnenakkoord 2024–2028 opgenomen verlaging van uitgaven als gevolg van het verminderen van internationale studenten?*⁴⁸

Het wetsvoorstel vormt een pakket aan maatregelen met het overkoepelende doel om de internationalisering in het hbo en wo in balans te brengen. De concrete doelstellingen van het wetsvoorstel zijn het versterken van het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal en het kunnen sturen op studentenstromen. De regering streeft naar een terugloop van de internationale instroom, conform het hoofdlijnenakkoord. In het regeerprogramma is daaraan een besparing gekoppeld. Naast het wetsvoorstel hebben de instellingen en de regering ook beschikking over andere instrumenten om te kunnen sturen op de studentenstromen, zoals het wervings- en selectiebeleid en bestuurlijke afspraken. De regering zal in de aanloop naar de begroting van 2026 separaat bestuurlijke afspraken maken met de instellingen om tot de verlaging van de uitgaven te komen.

De regering ziet dat de explosieve groei van internationale studenten aan het afvlakken is, mede door de maatschappelijke discussie die is ontstaan en de zelfregie die de onderwijsinstellingen voeren. Ook in de memorie van toelichting is aangegeven dat het wetsvoorstel niet als eigenstandig doel heeft om de internationale studentenaantallen te laten dalen, maar dat dit wel het gevolg kan zijn van de maatregelen. De verwachting is dat de toets anderstalig onderwijs op termijn zal leiden tot een daling van het aantal anderstalige opleidingen, en daarmee mogelijk tot een daling van het aantal internationale studenten. Hiermee kunnen ook de maatregelen uit het wetsvoorstel een bijdrage leveren aan het behalen van de doelstelling uit het hoofdlijnenakkoord.

10.2 Gevolgen voor de instellingen

Verder lezen de leden van de commissie dat sommige maatregelen, bijvoorbeeld ten aanzien van de zorgplicht voor het bevorderen van taalcompetenties, ook direct financiële gevolgen hebben voor instellingen.⁴⁹ In de regeldrukparagraaf in de memorie van toelichting benoemt de regering dat aan het wetsvoorstel nalevingskosten zijn verbonden voor de onderwijsinstellingen ter hoogte van eenmalig € 1,8 miljoen en structureel € 18,4 miljoen per jaar.⁵⁰ Kan de regering, al dan niet aan de hand van scenario's met betrekking tot de daling van het aantal internationale studenten, meer inzicht geven in de totale te verwachten financiële gevolgen voor instellingen?

⁴⁸ Budgettaire bijlage bij hoofdlijnenakkoord 2024–2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, p. 3 en 9.

⁴⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 66.

⁵⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 57.

Een stabilisatie of daling van het aantal internationale EER-studenten door de inzet van de wet betekent dat de bekostiging van de instellingen via de lumpsum verlaagt. Deze verlaging wordt berekend op basis van het aantal ingeschreven studenten aan de instelling.

Los van de financiële effecten van een mogelijke daling van het aantal internationale studenten, brengt de uitbreiding van de zorgplicht rondom de bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid kosten voor instellingen met zich mee. De regering schat in dat deze kosten beperkt zijn. Voor het grootste deel van de studenten geldt een soortgelijke zorgplicht nu al. Hiervoor ontvangen instellingen bekostiging via de lumpsum. Bovendien zijn onderwijsinstellingen die niet-EER-studenten ontvangen bij machte om het instellingstarief voor deze populatie te verhogen waardoor de kosten voor het volgen van een studie gedekt kunnen worden. Alleen voor de niet-Nederlandse EER-studenten wordt dus de wettelijke taak uitgebreid zonder dat instellingen daar extra financiële mogelijkheden voor worden geboden. De kosten hiervoor zijn echter relatief laag. Naar mening van de regering kunnen de kosten hiervan door instellingen worden gedekt vanuit de inzet van de middelen uit de lumpsum.

11. Evaluatie

11.1 Opzet en inhoud evaluatie

De leden van de commissie begrijpen uit de memorie van toelichting dat voorzien is in een evaluatie binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet. De regering geeft aan dat onderzocht zal worden wat de effecten zijn van de verschillende maatregelen en in welke mate de wettelijke mogelijkheden worden benut. Ook wordt aangegeven dat de evaluatie de effecten van de wet zal beschouwen in het licht van de bredere beleidsaanpak, inclusief zelfregie en bestuurlijke afspraken.⁵¹ Tot slot meldt de regering dat de eventueel voortvloeiende budgettaire gevolgen ook worden meegenomen in de evaluatie.⁵² Kan de regering nader ingaan op deze voorgenomen evaluatie? Kan de regering aan de hand van de in de memorie van toelichting schematisch weergegeven doelen, subdoelen en instrumenten⁵³ al inzicht geven in hoe de doelen zullen worden getoetst en aan de hand van welke indicatoren? Deze leden verwijzen hierbij ook naar de vragen van de leden van de commissie in dit verslag met betrekking tot de doelstelling van het wetsvoorstel.

De evaluatie zal ingaan op de doeltreffendheid en effecten van de wet. Bij de evaluatie wordt de context betrokken van het aanpalende beleid dat parallel aan de wet is uitgevoerd, waaronder de zelfregie-afspraken van hogescholen en universiteiten. Bij de evaluatie wordt ook de verhouding tussen zelfregie, bestuurlijke afspraken en wettelijke maatregelen tegen het licht gehouden.

In de evaluatie zal een aantal zaken specifiek de aandacht krijgen.

Ten aanzien van het doel om het Nederlands als onderwijstaal te behouden en te versterken, zal worden geëvalueerd wat de uitkomsten zijn van de toets anderstalig onderwijs. Ook wordt gezien in welke mate dit het gevolg is van eigen kritische keuzes door instellingen en of de zelfregie-afspraken hebben bijgedragen aan een doelmatiger anderstalig onderwijsaanbod. De lijst met uitzonderingen op de toets anderstalig

⁵¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 67.

⁵² Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 66.

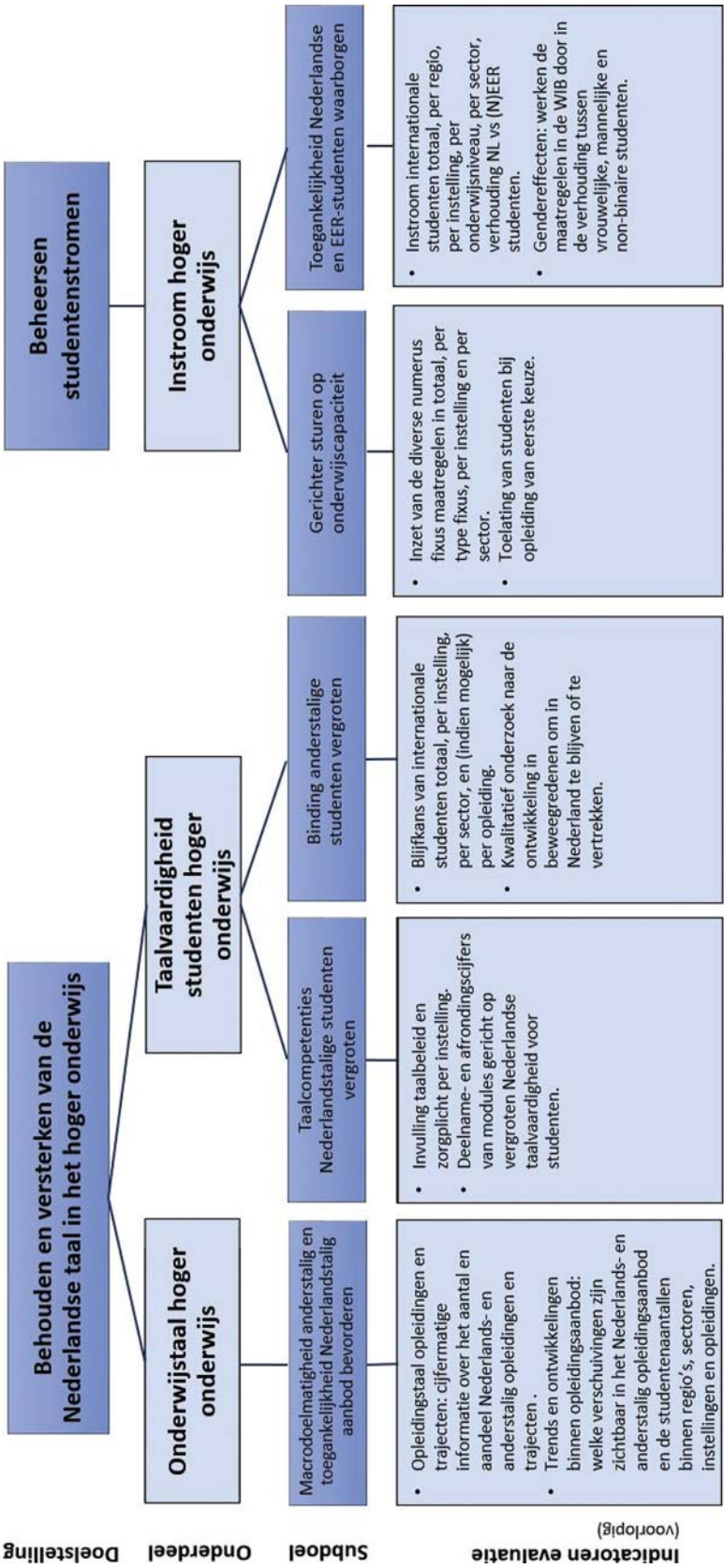
⁵³ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 13.

onderwijs die evident doelmatig zijn, wordt tegen het licht gehouden. Daarnaast wordt geëvalueerd wat het effect is van de uitgebreide verplichting tot het bevorderen van de taalvaardigheid van studenten. Daarbij kan onder andere onderzocht worden welke (extra) inspanningen instellingen hiervoor hebben geleverd, welke middelen hiervoor zijn ingezet en of samenwerking en (onderlinge) bestuurlijke afspraken een bijdrage hebben geleverd. Indien de resultaten onvoldoende vooruitgang tonen, kan de regering de zorgplicht nader concretiseren bij amvb.

Ten aanzien van het doel om gericht te sturen op studentenaantallen, introduceert het wetsvoorstel een aantal selectie-instrumenten voor instellingen. Bij de evaluatie wordt onderzocht in welke mate deze instrumenten zijn ingezet en wat daarvan de gevolgen zijn. De inzet van de fixus op het traject wordt daarbij in het licht geplaatst van de wijze waarop de fixus op de gehele opleiding wordt ingezet. Daarbij wordt gezien in welke mate de inzet van capaciteitsfixi gepaard gaat met differentiatie tussen EER- en niet-EER-studenten en om welke redenen dat gebeurd is. Tot slot wordt gezien of gebruik is gemaakt van het instrument van de noodfixus.

De regering is voornemens om het onderwerp «internationalisering in het hbo en wo» de komende jaren nader te onderzoeken. Met betrekking tot het wetsvoorstel denkt de regering op dit moment aan de indicatoren die zijn opgenomen in de schematische weergave. Een gevolg van het niet op voorhand vaststellen van streefcijfers is dat er geen harde grens is wanneer een doel wel of niet behaald is. De evaluatie zal inzicht geven in de doeltreffendheid, de effectiviteit en het gebruik van de voorgestelde maatregelen.

Figuur 2: schematische weergave van de in het wetsvoorstel beschreven doelen, subdoelen en indicatoren die onderzocht worden ter evaluatie van de wet.



11.2 Invoeringstoets

In de memorie van toelichting wordt niet aangegeven of en wanneer er een invoeringstoets⁵⁴ zal worden uitgevoerd. Is de regering voornemens om het instrument van de invoeringstoets in te zetten in het geval van dit wetsvoorstel, om zo, voorafgaand aan de evaluatie na vijf jaar, een beeld te krijgen van de ervaringen met de wet en waar nodig te kunnen bijsturen? Zo ja, kan de regering reeds aangeven op welke elementen de invoeringstoets zich zal richten?

De regering is niet voornemens om een invoeringstoets in te zetten bij dit wetsvoorstel. De toetsing van het bestaand aanbod zal in totaal ongeveer twee kalenderjaren in beslag nemen. Vervolgens zal een redelijke termijn worden geboden voor de afbouw van de (anderstaligheid van de) opleidingen die geen toestemming krijgen om anderstalig te blijven. Het eerste moment dat de werking van dit wetsvoorstel in de praktijk zichtbaar wordt, ligt daarmee in de tijd al erg dicht bij het formele evaluatiemoment vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Inbreng leden van fracties

I. Algemeen

De leden van de PVV-fractie hebben met enige instemming naar het wetsvoorstel en de memorie van toelichting gekeken. Toch blijven bij deze leden nog vragen bestaan, zoals zij die vorig jaar ook hadden. Voornamelijk inzake sancties bij een slechte naleving van artikel 7.2 lid c WHW, maar eerst zullen deze leden wat andere punten aan de regering voorleggen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel, mede in het licht van het nieuwe coalitieakkoord. Deze leden hebben grote zorgen over de plannen van de nieuwe coalitie omtrent wetenschap, onderzoek en onderwijs. Zij vrezen door dit coalitieakkoord voor een verarming van de wetenschap, minder ruimte voor onderzoek, negatieve gevolgen voor hoogwaardige (technologische) werkgelegenheid, negatieve gevolgen voor het bedrijfsleven, schade voor de concurrentiekracht van Nederland, hogere aanvraagdruk voor onderzoekers, minder geld voor sociale veiligheid bij hogescholen en universiteiten, minder innovaties op technisch, sociaal en medisch terrein, negatieve geopolitieke gevolgen voor de strategische autonomie, negatieve gevolgen voor de digitale soevereiniteit, minder geld voor kennisveiligheid, minder concurrentiekracht in de regio, nadelige gevolgen voor het regionale mkb en minder kennis over maatschappelijke vraagstukken. Vanwege deze grote zorgen over het gehele coalitieakkoord hebben deze leden ook nog een flink aantal kritische vragen bij dit wetsvoorstel.

⁵⁴ De regering omschrijft de invoeringstoets als volgt: «De invoeringstoets kan beschreven worden als een lichtvoetige bestudering van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. Deze toets wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van regelgeving in de praktijk, en onderscheidt zich daarmee van de uitgebreidere en diepgaandere wetsevaluaties. Voor een volledig beeld van de beleidseffecten heeft regelgeving tijd nodig om in te klinken en een zichtbaar beleidseffect teweeg te brengen. Het doel van de invoeringstoets is daarmee niet om te kunnen vaststellen of de nieuwe regelgeving een succes is. Een vermoeden van het tegenovergestelde zou echter wel aan het licht kunnen komen.» Invoeringstoets | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (kcbr.nl)

De leden van de VVD-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans. Deze leden zijn verheugd dat er na een langdurig traject een wetsvoorstel naar de Kamer is gestuurd met daarin concrete maatregelen voor meer gerichte studiefinanciering. Zij onderschrijven in grote de lijnen de voorgestelde maatregelen, maar hebben vanzelfsprekend nog aanvullende vragen. De leden van de VVD-fractie willen vooropstellen dat een van de genoemde instrumenten, namelijk de numerus fixus op een anderstalig traject, reeds mogelijk is dankzij een amendement van het lid Martens-America op de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 2024. Deze leden willen de regering vragen hoeveel opleidingen voor de aanmeldingen van het collegejaar 2025–2026 van dit instrument gebruik maken en vragen de regering de Kamer zo spoedig mogelijk breder over het gebruik van dit instrument te informeren.

De instellingen hebben in gezamenlijkheid besloten om Studielink opdracht te geven voor implementatie van het instrument vanaf 1 oktober 2025 voor de instroom van studiejaar 2026–2027. Dit proces is nader toegelicht in de beantwoording van de vraag in paragraaf 8.1 van de gezamenlijke inbreng van de commissie. De wet- en regelgeving laat geen ruimte voor alternatieve wijzen van selectie en het toewijzen van de rangnummers en opleidingsplaatsen, dan via Studielink. Namens de Minister zijn de instellingen hierop gewezen via een brief die voor de zomer aan de instellingen is gestuurd. Consequentie van de keuze van de instellingen is dat het instrument in de praktijk niet inzetbaar is voor het studiejaar 2025–2026.

Het Ministerie van OCW heeft in een brief aan de instellingen aangegeven open te staan voor ambtelijk overleg om te kijken of alternatieven mogelijk zijn om selectie op trajectniveau in te richten. Instellingen met de wens om selectie op trajectniveau in te zetten per studiejaar 2025–2026, zijn verzocht contact op te nemen met het Ministerie van OCW. Naar aanleiding daarvan heeft zich één opleiding gemeld. Met deze opleiding wordt op het moment van schrijven gekeken naar een alternatieve wijze van uitvoering van selectie op een traject, waarbij voorop staat dat de selectieprocedure transparant en controleerbaar is voor studenten.

De leden van de VVD-fractie constateren dat het voorliggende wetsvoorstel geen maatregelen voor de niet-bekostigde premaster omvat, terwijl dat wel de plek is waar veel internationale studenten instromen in het Nederlandse hoger onderwijs. Kan de regering uiteenzetten welke geldende regelgeving en andere afspraken er zijn met betrekking tot de toelating van internationale studenten in premasters?

De premaster is een programma waarmee studenten die niet rechtstreeks toelaatbaar zijn voor een masteropleiding de mogelijkheid krijgen om hun deficiënties weg te werken.⁵⁵ Een premaster geeft geen eigenstandig recht op studiefinanciering. Niet iedereen heeft vanzelfsprekend toegang tot een premaster. De toelaatbaarheid wordt beoordeeld aan de hand van de kennis, vaardigheden en competenties van de aspirant-student. Een instelling heeft alleen de plicht om een premaster aan te bieden wanneer redelijkerwijs kan worden verwacht dat iemand binnen een redelijke termijn zijn deficiënties kan wegwerken. In andere gevallen kan iemand de mogelijkheid worden geboden om een bachelor te volgen die toegang biedt tot de gewenste master. De regels omtrent toelating gelden voor zowel Nederlandse als internationale studenten.

⁵⁵ Zie artikel 7.30e WHW.

Kan de regering tevens beargumenteren of extra regelgeving hiervoor wenselijk is?

De regering ziet geen noodzaak voor extra regelgeving met betrekking tot toelating tot de premaster. De wetgeving omtrent premasters heeft tot doel de toegankelijkheid van masteropleidingen te vergroten en de doorstroom te bevorderen.⁵⁶ Maatwerk staat centraal bij het aanbieden van een premaster. Bovendien verwacht de regering niet dat dit wetsvoorstel leidt tot een toename van aanmeldingen voor de premaster, omdat een premaster niet opleidt tot een graad en geen vervanging is voor een bacheloropleiding.

De leden van de VVD-fractie concluderen dat in voorliggend voorstel geen onderscheid wordt gemaakt tussen hbo en wo, terwijl de verschillen tussen deze twee sectoren groot zijn. Kan de regering toelichten of toepassing van de voorliggende regelgeving waarschijnlijk leidt tot een ander resultaat in het hbo tegenover het wo?

Bij de nadere uitwerking van de toets anderstalig onderwijs wordt voorzien in ruimte voor maatwerk. Hierdoor kunnen opleidingen worden beoordeeld met oog voor de specifieke, sectorale context. Deze uitwerking volgt in lagere regelgeving.

In de criteria zelf wordt geen onderscheid gemaakt tussen het hbo en wo. Wel is het denkbaar dat de bewijsvoering voor instellingen in sommige situaties mogelijk eenvoudiger kan zijn voor het hbo. Dit vanwege de directe relatie met de arbeidsmarkt en beroepsprofielen en de dikwijls sterk regionale oriëntatie van het hbo. Verder zal de regeldruk voor hogescholen naar verwachting lager zijn dan die voor universiteiten, gezien het relatief lage aandeel anderstalige opleidingen en trajecten in het hbo.

Hoe vaak gaat het bijvoorbeeld naar verwachting voorkomen dat fixusmaatregelen worden ingesteld in het hbo?

Het hbo heeft op dit moment te maken met krimpende studentenaantallen. Het ligt daarom eerder in de rede dat in het hbo fixi zullen verdwijnen, dan dat ze erbij komen. In 2023 was bovendien slechts bij twee hbo-bacheloropleidingen met een numerus fixus meer dan één procent van de gestarte studenten afkomstig van buiten de EER. De regering verwacht niet dat snel een gedifferentieerde fixus voor EER- en niet-EER-studenten wordt ingesteld in het hbo. Hetzelfde geldt voor de noodfixus. Tegelijkertijd heeft het hbo in zijn zelfregieplannen aangegeven in het economisch domein, waaronder international business, niet verder te willen groeien. Het kan zijn dat bij deze opleidingen op den duur wel fixi worden ingesteld.

En hoe vaak gaat in het hbo een toets anderstalig onderwijs succesvol zijn?

Op voorhand is niet te zeggen wat de uitkomst van de toets anderstalig onderwijs in het hbo zal zijn. De uitkomst is immers afhankelijk van een zorgvuldig gewogen toets door de CDHO, waarbij zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten worden betrokken. Het is niet aan de Minister van OCW om vooruit te lopen op die zorgvuldige weging, alsmede op de zelfregie van instellingen die hieraan voorafgaat.

⁵⁶ Kamerstukken 2020/21, 35 582, nr. 3, p. 5.

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans. Daarbij hebben deze leden nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de NSC-fractie hebben veel verschillende verwachtingen van de effecten van deze wet voorbij zien komen met volstrekt tegenovergestelde scenario's. Er zijn beweringen dat de wet niets gaat veranderen en beweringen dat de wet juist al het anderstalig onderwijs onmogelijk gaat maken en een exodus van internationaal talent betekent. Welke verwachting heeft de regering zelf van deze wet? Welke risico's op beide scenario's (en dus het gebrek aan de gewenste «balans») ziet de regering?

Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat Nederlandstalig onderwijs weer de norm wordt in het hbo en het wo. De regering heeft met dit wetsvoorstel geprobeerd de positieve elementen van internationalisering te behouden en excessen een halt toe te roepen. Het is begrijpelijk dat vanuit verschillende hoeken op een andere manier naar het wetsvoorstel wordt gekeken. De regering verwacht dat de toets anderstalig onderwijs zal betekenen dat verschillende opleidingen niet langer anderstalig worden verzorgd. De regering verwacht ook dat een aanzienlijk aantal opleidingen een beroep kan doen op een van de doelmatigheidscriteria op basis waarvan afgeweken mag worden van de norm om het onderwijs in het Nederlands te verzorgen. Dit punt wordt uitgebreid toegelicht in antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 9 van deze nota. De regering benadrukt dat de effecten worden bepaald door de wijze waarop de criteria uit de wet worden uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel geeft helder de richting aan: het gaat wat de regering betreft om een beperking van het aantal anderstalige opleidingen in de bachelorfase. Bij de uitwerking van de criteria blijft de regering voortdurend in gesprek met experts in het werkveld, de instellingen, de CDHO en andere belanghebbenden.

Van welke doelmatigheidscriteria of andere mogelijke uitzonderingen denkt de regering dat veel gebruik zal worden gemaakt en welke criteria zijn mogelijk te streng?

Met dit wetsvoorstel scherpt de regering de wettelijke eisen voor het verzorgen van anderstalig onderwijs aan om de positie van het Nederlands als onderwijs- en onderzoekstaal te versterken. De criteria zijn opgenomen in de wet, een eerste concept van de nadere uitwerking bij amvb is voor de zomer gepubliceerd voor internetconsultatie. De regering acht geen van de criteria te streng en is van mening dat deze criteria de beste balans bieden om de doelmatigheid van anderstalige opleidingen te waarborgen.

Gezien de aard van het criterium «internationale uniciteit», verwacht de regering dat slechts een zeer beperkt aantal opleidingen hierop een beroep kan doen. Beoogd is om dit criterium te beperken tot opleidingen die in Nederland slechts op één plaats worden aangeboden en waarvan het voortbestaan van het vakgebied binnen Nederland alleen mogelijk is indien de opleiding anderstalig wordt aangeboden.

Op basis van de gesprekken die het afgelopen jaar met de instellingen zijn gevoerd, verwacht de regering dat instellingen in enige mate een beroep zullen doen op de overige drie doelmatigheidscriteria. Ook voor deze criteria geldt dat zij een selecterende werking zullen hebben, aangezien instellingen moeten verantwoorden waarom zij moeten afwijken van de norm om onderwijs in het Nederlands te verzorgen. Het is aan de instellingen om per anderstalige opleiding of anderstalig traject te

bepalen welk criterium het meest geschikt is voor hun aanvraag.⁵⁷ Voor anderstalige opleidingen en trajecten in tekortsectoren zoals in de techniek- en bètasectoren, ligt het voor de hand dat een beroep zal worden gedaan op het criterium «arbeidsmarkt». Anderstalige opleidingen en trajecten in grens- of krimpregio's, die omwille van regionale binding de keuze hebben gemaakt de opleiding in een andere taal aan te bieden, zullen vaker een beroep doen op het criterium «regionale omstandigheden». Er moet dan tevens worden aangetoond dat de instelling een nauwe verwevenheid heeft met de regio en de anderstaligheid moet in aanmerkelijke mate bijdragen aan de regionale kennisinfrastructuur of regionale arbeidsmarkt. Als instellingen op basis van het criterium «internationale positionering» willen afwijken van de norm om onderwijs in het Nederlands te verzorgen, dienen zij aan te tonen dat de betreffende opleiding of traject een internationale dimensie heeft die onlosmakelijk is verbonden met het curriculum en de eindtermen van de opleiding of het traject.

De leden van de NSC-fractie vinden het belangrijk dat de regels tijdens het spel niet worden veranderd en dat een student die een opleiding start in een andere taal die opleiding ook in die taal kan afronden. Is nu gegarandeerd dat alle studenten hun opleiding in ieder geval kunnen afmaken?

Studenten die met een anderstalige opleiding of traject zijn gestart, kunnen deze altijd anderstalig afronden. Dit volgt uit de toepassing van artikel 5.21 WHW. Een opleiding mag minimaal worden voortgezet voor een termijn van de resterende nominale duur van de opleiding, plus één jaar. Hiermee wordt rekening gehouden in het vaststellen van de ombouw- of afbouwtermijn van de opleiding of het traject.

Deze leden vragen ook hoe de WIB de studiepuntmobiliteit beïnvloedt. Blijft het mogelijk voor studenten om een deel van de opleiding, bijvoorbeeld een semester of een jaar in Nederland in een bacheloropleiding te studeren zonder de gehele opleiding te volgen gezien ook Nederlands-talige bacheloropleidingen voor een derde in een andere taal kunnen worden aangeboden? Hoe beïnvloedt de WIB de uitgaande studiepuntmobiliteit?

Studiepuntmobiliteit blijft mogelijk. Het wetsvoorstel is gericht op inkomende diplomamobiliteit en heeft geen invloed op uitgaande studiepuntmobiliteit. Nederlandstalige opleidingen of trajecten behouden ruimte voor meertaligheid. Daarnaast wordt een curriculumonderdeel dat de student volledig vrij kan invullen, zoals een minor of een uitwisseling, niet meegerekend als anderstalig bij de bepaling of een opleiding kwalificeert als anderstalig. Studenten behouden hiermee hun keuzevrijheid.

Hoe denkt de regering deze uitgaande studiepuntmobiliteit op andere manieren te bevorderen?

Van de Nederlandse studenten heeft 22% een leermobiliteitservaring in het buitenland voor drie maanden of meer. Studiepuntmobiliteit wordt bevorderd via activiteiten zoals kennis- en informatieverschaffing aan instellingen en studenten door Nuffic en het beschikbaar stellen van beurzen aan Nederlandse studenten via het NL scholarship.

⁵⁷ Het is opleidingen toegestaan om de instemming met anderstalig onderwijs te onderbouwen via meerdere criteria. Daarbij moet altijd aan één criterium volledig voldaan zijn. De criteria worden onafhankelijk van elkaar beoordeeld.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans. Deze leden waarderen de inspanningen van de regering om de voordelen van internationalisering te behouden en tegelijkertijd de druk op het Nederlandse onderwijssysteem te verminderen. Toch hebben zij diverse vragen en opmerkingen over de voorgestelde maatregelen en hun implicaties.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans. Zij danken de leden Stultiens (GroenLinks-PvdA) en Hertzberger (NSC) voor hun werk als wetgevings-rapporteurs en voor de inbreng namens de commissie. Deze leden kunnen zich in deze inbreng vinden en in de vragen over onder andere de doelstelling en de reikwijdte van het wetsvoorstel, de voorgenoemde lagere regelgeving en de bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid. Daarnaast maken deze leden graag gebruik van de mogelijkheid om nog enkele vragen en opmerkingen te plaatsen bij het wetsvoorstel. Tot slot benadrukken deze leden blij te zijn dat door dit wetsvoorstel de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands wordt uitgebreid naar alle studenten, dus ook anderstalige studenten. Deze leden zien de noodzaak om te borgen dat het Nederlands als taal in het hbo en wo behouden blijft en wordt versterkt.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans. Deze leden vinden dat als de instroom aan studenten van buiten Nederland problematisch blijkt te zijn, hier wat aan dient te gebeuren. Naast dat Nederlands de primaire voertaal moet zijn, spelen er andere problemen zoals (studenten) huisvesting en doorstroom een rol, omdat veel buitenlandse studenten na hun studie in Nederland willen blijven wonen en werken. Het wetsvoorstel gaat hier niet over maar kan de regering eens schetsten wat de huidige gevolgen zijn voor studentenhuishuisvesting gezien het grote aantal buitenlandse studenten?

De regering merkt op dat het tekort aan studentenhuishuisvesting samenhangt met verschillende factoren. De regering erkent dat de instroom van internationale studenten van invloed is op de totale vraag naar studentenhuishuisvesting. Zo maken internationale studenten, anders dan Nederlandse studenten, vrijwel altijd gebruik van studentenhuishuisvesting. Er wordt daarom verwacht dit wetsvoorstel kan bijdragen aan een verlichting van de druk op de studentenhuishuisvestingsmarkt in de 20 grootste studiesteden.

In de Landelijke Monitor Studentenhuisvesting (LMS) wordt jaarlijks het tekort aan studentenhuishuisvesting ingeschat. In het collegejaar 2023–24 was het huishuisvestingstekort geschat op 23.100 woningen. De prognose in de LMS 2024, met de huidige prognose van de toestroom van internationale studenten, is dat er tegen 2032 een tekort zal zijn tussen de 40.600 tot 57.500 woningen. Deze prognose is echter beleidsarm ingestoken en houdt dus geen rekening met mogelijke gevolgen van dit wetsvoorstel en andere ontwikkelingen op de particuliere woningmarkt.

De leden van de CDA-fractie merken op dat er ook een tekort is aan beroepskrachten in vele sectoren. In bepaalde sectoren zijn buitenlandse hoger opgeleide werknemers zeer welkom, zeker in de komende jaren. Kan de regering eens aangeven voor welke sectoren dit geldt of gaat gelden en hoe het tekort er voor die sectoren de komende jaren uit gaat zien?

Voor bepaalde sectoren met een hoge arbeidsmarktkrapte, zoals techniek en ICT, zijn werknemers met (een equivalent van) een hbo- of wo-diploma de Nederlandse taal niet machtig zijn, zeer welkom. Delen van deze

sectoren hebben een meer internationaal karakter, waardoor beheersing van het Nederlands niet noodzakelijk is. Het wetsvoorstel houdt hier rekening mee.

Op basis van de verwachte vervangings- en uitbreidingsvraag, en prognoses van het aantal afgestudeerden, geeft het Researchcentrum voor onderwijs en arbeidsmarkt (ROA) een indicatie van de te verwachten knelpunten tot 2028.⁵⁸ Voor techniek en ICT zijn de arbeidsmarktperspectieven gunstig, met structurele tekorten die waarschijnlijk aanhouden. In deze sectoren is een relatief hoge kans dat afgestudeerden van anderstalige opleidingen een baan kunnen vinden zonder het Nederlands te beheersen. Dit is ook terug te zien in onderzoek van Nuffic naar de blijfkans van internationale studenten, waaruit blijkt dat de blijfkans het hoogst is voor studies in de sector techniek en ICT.⁵⁹ Tegelijkertijd is het belangrijk om te erkennen dat niet per definitie alle opleidingen binnen techniek en ICT anderstalig moeten worden aangeboden. Opleidingen zoals technische bestuurskunde⁶⁰, biomedische technologie⁶¹, medische wetenschappen en technologie/medische natuurwetenschappen zijn voorbeelden van grotere opleidingen die aan meerdere instellingen worden aangeboden, waarbij de opleidingstaal aan het merendeel van de instellingen Nederlands is.

Hoewel het moeilijk is om arbeidsmarktontwikkelingen op lange termijn nauwkeurig te voorspellen, blijft sturing op het onderwijsaanbod belangrijk om in te spelen op structurele krapte. Dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om de instroom van internationale studenten op een manier te reguleren die aansluit bij de behoeften van de Nederlandse arbeidsmarkt, met specifieke aandacht voor sectoren waar een grote vraag naar internationaal talent bestaat.

De centrale vraag is of dit wetsvoorstel in balans is? Enerzijds door grenzen te stellen aan de toestroom van studenten van buiten Nederland en anderzijds omdat we arbeidskrachten nodig hebben gezien de toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Kan de regering hier eens op reflecteren?

Het wetsvoorstel houdt rekening met de krapte op de arbeidsmarkt en de rol die internationale studenten spelen in het verlichten van deze krapte. Slechts in een bepaald aantal sectoren is het voor internationale afgestudeerden zonder Nederlandse taalbeheersing mogelijk om een bijdrage te leveren aan het oplossen van de arbeidsmarktkrapte, bijvoorbeeld in de techniek en ICT. Dit beschouwt de regering als een grond voor doelmatig anderstalig onderwijs. Het wetsvoorstel beoogt niet om het anderstalig onderwijs in deze sectoren te beperken. Met het wetsvoorstel wordt bovendien ingezet op een verbeterde binding van internationale studenten met Nederland, wat bevorderlijk kan zijn voor de blijfkans.⁶² Zodoende tracht de regering balans aan te brengen in de internationalisering van het onderwijs, met daarbij oog voor de toenemende krapte op de arbeidsmarkt zoals eerder is toegelicht in antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 9 van deze nota.

⁵⁸ ROA, «Arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2028»: AIS tot 2028, 2024.

⁵⁹ Nuffic, «Stayrate en arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden in Nederland, mei 2022.

⁶⁰ De opleiding wordt aangeboden in Delft en Twente. Alleen Universiteit Twente biedt deze in het Engels aan.

⁶¹ De opleiding wordt aangeboden in Twente, Eindhoven en Groningen. Alleen de RUG biedt deze in het Engels aan.

⁶² CBS, «Derde van internationale afgestudeerden blijft in Nederland om te werken», september 2023.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering stelt dat het proces om tot een gebalanceerd anderstalig onderwijsaanbod te komen sterk is gericht op zelfregie en onderling overleg tussen onderwijsinstellingen. Een pijler van het CDA-gedachtegoed is gespreide verantwoordelijkheid, dus een begrijpelijk uitgangspunt. Daarentegen kun je ook stellen dat de afgelopen jaren de internationalisering van het met name het universitair onderwijs hard doorgegroeid is en er niet zo zeer sprake is geweest van het nemen van regie door onderwijsinstellingen. Waarom denkt de regering dat als beide Kamers dit wetsvoorstel aannemen de onderwijsinstellingen wel meer regie nemen om de internationalisering van het onderwijs binnen de perken te houden?

Op de eerste plaats ontstaan door de wet nieuwe sturingsinstrumenten die instellingen in staat stellen om gericht te sturen op de instroom. De fixus op een traject stelt instellingen in staat om een (anderstalig) traject te beperken en de rest van de opleiding toegankelijk te houden. Ook kan een instelling, bij gebrek aan onderwijscapaciteit, differentiëren tussen EER- en niet-EER-studenten en kan een noodfixus worden ingezet bij een grote en onverwachte toeloop van studenten.

Daarnaast zet de wet aan tot samenwerking op het gebied van onderwijsstaal. De toets anderstalig onderwijs gaat in beginsel uit van geclusterde aanvragen, waarin instellingen gezamenlijk toelichten hoe het andersstalige en Nederlandstalige onderwijs verspreid is in een bepaald domein en op welke grond(en) het doelmatig is om de opleidingen in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden. De wet introduceert hiertoe, op aanraden van de Raad van State, ook een verplichting tot het voeren van op overeenstemming gericht overleg.

Op verzoek van de Minister van OCW zijn zelfregieplannen opgesteld door de hogescholen en universiteiten. Afgelopen voorjaar zijn deze plannen gedeeld met uw Kamer.⁶³ Daarin staan naast afspraken over sturing op onderwijsstaal, ook afspraken over de bestuurstaal op instellingen, huisvesting, werving en het binden van internationale studenten aan de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook zijn onderlinge bestuurlijke afspraken gemaakt over de governance die nodig is om gezamenlijk regie te voeren, passend bij de eigenheid van de sectoren en de samenwerkingsverbanden die daarin al actief zijn. De regering gaat ervan uit dat instellingen collectief verantwoordelijkheid willen nemen en de inzet is om hierop aan te sluiten met bestuurlijke afspraken tussen de Minister van OCW en instellingen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat een andere vraag waar onvoldoende bij is stilgestaan, de vraag is waarom de toestroom van buitenlandse studenten zo een grote vlucht heeft genomen. Volgens de Onderwijsraad lijkt dit mede veroorzaakt te worden omdat het financieringssysteem van het hoger onderwijs een perverse prikkel in zich heeft. De regering stelt vervolgens dat dit niet zo eenduidig geconcludeerd kan worden. Waarom niet, zo vragen deze leden.

In de Kamerbrief bekostiging en bekostigingsvarianten hoger onderwijs⁶⁴ heeft de regering aangegeven dat niet eenduidig geconcludeerd kan worden dat prikkels in de bekostigingssystematiek geleid hebben tot de grote stijging van het aantal internationale studenten. Dit komt doordat onduidelijk is in hoeverre prikkels die in theorie in de systematiek zitten, in de praktijk een rol spelen en zo ja, op welke manier. Zo leidt de bekostigingssystematiek tot extra financiële middelen voor instellingen die

⁶³ Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89 en bijlagen.

⁶⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 31 288, nr. 1096.

groeien. Een voordeel zou kunnen zijn dat de marginale opbrengsten van één extra student groter zijn dan de marginale kosten, zoals uit onderzoek van PwC Strategy& naar voren komt.⁶⁵ In theorie is dit een prikkel op het werven van zoveel mogelijk studenten. Tegelijkertijd geeft PwC Strategy& ook aan dat de middelen voor onderzoek in het wo niet in dezelfde mate mee zijn gegroeid, wat heeft geleid tot financiële krapte in de sector. In de analyse bij deze Kamerbrief komt naar voren dat een uitgevoerde cijferanalyse laat zien dat de stijging van het personeel gelijke tred heeft gehouden met de stijging van het aantal studenten. De bekostigingssystematiek heeft de stijging van het aantal internationale studenten dus geaccommodeerd, maar is waarschijnlijk niet de belangrijkste oorzaak geweest. Zo is er, met name in de periode 2005 tot 2016, door zowel OCV als de instellingen actief beleid gevoerd met als doel werving en binding van internationale studenten voor de Nederlandse kenniseconomie. Dit, in combinatie met de invoering van de bachelor-masterstructuur, kan ook een belangrijke aanleiding zijn geweest voor de toegenomen internationale studentenaantallen. Bovendien had de inrichting van de bekostiging zijn huidige vorm al voordat de grote stijging van het aantal internationale studenten begon.

Dit wetsvoorstel bevat geen wijziging van de bekostigingssystematiek, maar de regering wil erop wijzen dat belangrijke stappen zijn en worden gezet om (mogelijke) prikkelwerking die van de bekostiging uit zou kunnen gaan te verkleinen. Zo zijn in 2020 de variabele tarieven verlaagd ten gunste van de vaste voet in opvolging van de adviezen van de Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (commissie-Van Rijn).⁶⁶ In 2025 wordt de vaste voet verder verhoogd door de kwaliteitsbekostiging hieraan toe te voegen⁶⁷ en in het regeerprogramma is opgenomen dat er wordt toegewerkt naar vormen van capaciteitsbekostiging voor hogescholen en universiteiten, om ook bij dalende studentenaantallen een goed onderwijsaanbod op peil te kunnen houden.

Vervolgens stelt de regering ook dat de budgettaire gevolgen van dit voorstel relatief klein zijn ten opzichte van de totale uitgaven. Dit vinden de leden van de CDA-fractie een wat naïeve benadering. Zal het feit dat de regering uitgaat van kleine budgettaire gevolgen de uitvoering van de wet in praktijk niet juist bemoeilijken? Deze leden vragen of de regering uitgebreid op kan reflecteren en verschillende praktijkscenario's kan schetsten.

Onderwijsinstellingen krijgen jaarlijks via de bekostiging middelen waarover elke instelling zelf mag bepalen waaraan deze worden uitgegeven. Verschillende maatregelen uit dit wetsvoorstel krijgen vorm middels de zelfregie van instellingen, wat betekent dat instellingen zelf kunnen bepalen hoe zij hun middelen uit de lumpsum inzetten voor de uitvoering van dit wetsvoorstel.

Voorafgaand aan het indienen van het wetsvoorstel is een inschatting gemaakt van de uitvoeringskosten. Op basis van deze kostenraming is in gesprek met de CDHO gekeken wat de incidentele en structurele kosten zouden zijn voor het doorvoeren van dit wetsvoorstel. De CDHO ontvangt middelen vanuit de Rijksoverheid voor de uitvoering van het wetsvoorstel. Deze middelen betreffen € 1,2 miljoen voor de eerste twee jaar en € 0,75 miljoen op structurele basis. Dit sluit aan op de door de CDHO in de

⁶⁵ PwC Strategy&, Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het mbo, hbo en wo&o, februari 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21 31 288, nr. 903.

⁶⁶ Kamerstukken II, 2018/19, 31 288, nr. 744.

⁶⁷ Stb. 2024, 200.

uitvoeringstoets geraamde kosten voor de uitvoering van het wetsvoorstel zoals eerder toegelicht in antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 8.2 van deze nota.

Daarnaast zijn er budgettaire gevolgen die betrekking hebben op het uitvoerend werk van DUO. Om de registratie van de onderwijstaal, de toestemming van de toets anderstalig onderwijs en de nieuwe mogelijkheden voor numerus fixus bij associate degree- en bacheloropleidingen mogelijk te maken, worden de registratiesystemen bij DUO aangepast. Het gaat om incidentele kosten die door DUO zijn geraamd op € 964.000 verspreid over twee jaren. Daarnaast wordt een uitbreiding van de lijninzet (instructies aanpassen, helpdesk, communicatie) verwacht. Deze zijn door DUO geraamd op € 26.000 incidenteel verspreid over twee jaren (afhankelijk van het moment van inwerkingtreding) en € 24.000 structureel. De vrijgemaakte middelen en de afstemming met de uitvoeringsorganisaties die hieraan ten grondslag ligt, bieden tot zover een realistisch beeld van de kosten voor de uitvoering van het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel bevat diverse delegatiebepalingen, namelijk zeven. Dit vinden de leden van de CDA-fractie veel. Kan de regering eens toelichten waarom er niet voor gekozen is om meer onderdelen in de wet zelf op te nemen? Deze leden willen hier graag een uitgebreide toelichting op, omdat, nu er zoveel delegatiebepalingen zijn, het de vraag is of de wet staat of valt met deze delegatiebepalingen.

De leden van de CDA-fractie geven als voorbeeld de algemene maatregel van bestuur (AMvB) met regels over de uitvoering van artikel 1.3, zesde lid «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». De veelheid aan delegatiebepalingen maakt het lastig de uiteindelijke reikwijdte van de wet te overzien. Kan de regering aangeven hoe zij naar reikwijdte van de wet kijkt gezien deze delegatiebepalingen?

Voor een uitgebreid overzicht van alle voorgenomen lagere regelgeving en een toelichting op de hoofdlijnen van de inhoud verwijst de regering naar het antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 4 van deze nota. Bij het opstellen van het wetsvoorstel heeft de regering het primaat van de wetgever voor ogen gehad en gekozen om de reikwijdte, de structurele elementen en de voornaamste duurzame normen vast te leggen op wetsniveau. De regering heeft gekozen om voor de nadere uitwerking van enkele bepalingen gebruik te maken van delegatiegrondslagen. De genoemde algemene maatregel van bestuur kan niet leiden tot een bredere reikwijdte dan het wetsvoorstel, dat is een hoofdelement van de regelgeving. De zorgplicht kan nader worden geconcretiseerd, maar blijft een zorgplicht. De regering is vooralsnog niet voornemens om deze grondslag in te vullen. De grondslag is echter wel belangrijk, zodat bij het uitblijven van effect niet meteen de wet hoeft worden gewijzigd, maar kan worden volstaan met het invullen van de zorgplicht via een amvb.

De leden van de SGP-fractie vinden het belangrijk om de Nederlandse taal beter te beschermen in het hoger onderwijs. Zij vrezen wel dat het nieuwe kader voor doelmatigheid een enorme lastendruk oplevert die uiteindelijk nog niet voldoende recht doet aan de specifieke omstandigheden van bepaalde regio's en instellingen. Deze leden steunen de inzet om de instroom beter te kunnen reguleren. Zij vinden het wel uiterst onbevredigend dat zoveel tijd verstreken is zonder dat een wettelijke regeling voor taal en toegankelijkheid van kracht werd, terwijl de probleem al heel lang bekend zijn en aandacht kregen.

De leden van de SGP-fractie vragen op welke manier de regering in het verhogen van de vaste voet in de bekostiging rekening wil houden met verschillen tussen regio's en te voorkomen dat bekostiging op studenten-aantallen leidt tot sluiting van steeds meer opleidingen in gebieden met beperkte bevolkingsdichtheid, zoals Zeeland, Friesland en Drenthe.

Met de Wet schrappen grondslag kwaliteitsbekostiging hoger onderwijs worden de middelen voor kwaliteitsbekostiging vanaf 2025 structureel toegevoegd aan de lumpsum.⁶⁸ De middelen worden toegevoegd aan de vaste voet van de bekostiging. Concreet betekent dit dat iedere hogeschool en universiteit de middelen voor kwaliteitsbekostiging, op het niveau van 2024, vanaf 2025 structureel krijgt toegevoegd aan de vaste voet. Hiermee blijft iedere instelling evenveel bekostiging ontvangen voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Bovendien draagt dit bij aan de stabiliteit van de bekostiging van de instellingen. In de kwaliteitsbekostiging is niet specifiek rekening gehouden met verschillen tussen regio's. In het hoofdlijnenakkoord is afgesproken deels over te stappen naar vormen van capaciteitsbekostiging om met krimpende studentenaantallen opleidingen, die voor de arbeidsmarkt of de regio belangrijk zijn, overeind te houden. De regering onderzoekt hoe zij aan deze maatregel uitvoering kan geven.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden menen dat het van groot belang is dat het Nederlands als taal in het onderwijs en wetenschap behouden blijft, het hoger onderwijs toegankelijk blijft en dat er tevens meer grip komt op studentenstromen. In dat kader verwelkomen zij het wetsvoorstel.

De leden van de Volt-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans. Deze leden vinden het van essentieel belang dat de invulling en uitwerking van dit wetsvoorstel wordt gedaan vanuit een toekomstgerichte visie op de internationalisering van het hoger onderwijs, waarbij er tevens oog is voor lange termijn ontwikkelingen in zowel de maatschappij als arbeidsmarkt. Zij maken dan ook graag van deze gelegenheid gebruik om vragen te stellen over dit wetsvoorstel.

1. Inleiding

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat uit hun contacten met medewerkers uit het hoger onderwijs en de wetenschap zij een beeld hebben gekregen van het enorme belang van internationalisering. Niet alleen draagt internationale uitwisseling bij aan kennisontwikkeling, ook versterkt het de Nederlandse positie van onze wetenschap in internationale onderzoeksprojecten. De door de regering gewenste balans in internationalisering is, zo constateren deze leden, bijzonder precair en daarom wordt afgevraagd of de in dit wetsvoorstel geschetste uitgangspunten sensitief genoeg zijn om internationale instroom af te stemmen op de huidige vraag naar toptalent. Opgeteld bij de enorme bezuinigingen die door de regering in het vooruitzicht zijn gesteld, zoals de ingrepen in de Groei- en Wetenschapsfondsen en in de Sectorplannen, valt te vrezen dat de kabinetsplannen catastrofale gevolgen voor de Nederlandse wetenschap kunnen hebben.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de regering met dit wetsvoorstel de juridische mogelijkheid creëert om te sturen op de instroom van internationale studenten. Deze leden constateren dat in het

⁶⁸ Stb. 2024, 200.

onderhavige wetsvoorstel geen wijzigingen worden voorgesteld op de bekostiging van onderwijsinstellingen. Tegelijkertijd lezen zij in het hoofdlijnenakkoord dat het aantredende kabinet zich een bezuiniging voorneemt op het aantal internationale studenten dat vanaf 2026 oploopt tot structureel € 293 miljoen. Kan de regering reflecteren op de vraag hoe deze bezuiniging zich verhoudt tot het uitgangspunt in dit wetsvoorstel dat de huidige bekostigingssystematiek ongewijzigd blijft?

Met het wetsvoorstel biedt de regering een gebalanceerd pakket maatregelen voor universiteiten en hogescholen. Zij krijgen hiermee de instrumenten in handen om de instroom in balans te brengen. De ombuiging uit het regeerprogramma vloeit niet direct voort uit het wetsvoorstel, maar geeft wel richting aan de beoogde balans. De regering ziet de bezuiniging dan ook als een prikkel voor de instellingen om de instrumenten die de wet biedt ook echt te gaan benutten, meer de samenwerking met elkaar op te zoeken en zich scherp te profileren. De regering verwijst verder naar antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 10.1 van deze nota voor de relatie tussen het wetsvoorstel en de ombuiging uit het regeerprogramma.

Naast het wetsvoorstel hebben de instellingen en de regering ook beschikking over andere instrumenten om te kunnen sturen op de studentenstromen, zoals het wervings- en selectiebeleid en bestuurlijke afspraken. De regering zal in de aanloop naar de begroting van 2026 separaat bestuurlijke afspraken maken met de instellingen om tot de verlaging van de uitgaven te komen.

De mogelijke effecten van de toepassing van de maatregelen kunnen zich onder andere via de bekostiging uiten in de vorm van een lagere rijksbijdrage. Dit verandert de bekostigingssystematiek echter niet. Wel werkt de regering, separaat van dit wetsvoorstel, toe naar vormen van capaciteitsbekostiging voor hogescholen en universiteiten. Zo zorgt de regering ervoor dat in heel Nederland een kwalitatief sterk, toegankelijk en toekomstbestendig aanbod van opleidingen in stand blijft, ook als instellingen te maken krijgen met dalende studentenaantallen.

Daarnaast vrezen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat de opgelegde bezuinigingen onderwijsinstellingen zullen dwingen tot ongewenste keuzes in het terugdringen van het aantal internationale studenten, met alle gevolgen van dien voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, het werven van toptalent en het behoud van internationaal onderwijs- en onderzoekspersoneel. Instellingen zullen zich door de beoogde bezuiniging opgejaagd voelen, hetgeen tot een forse ontslaggolf onder het personeel kan leiden. Allereerst vragen deze leden hoe de opbrengsten van deze bezuiniging per 2026 zich verhouden met de in het wetsvoorstel verwachte effect van de uitwerking van de wet in 2029–2030 en tot de extra inspanningen die het wetsvoorstel van hoger onderwijsinstellingen gaat vragen, bijvoorbeeld bij de uitbreiding van de zorgplicht om de uitdrukkingsvaardigheid te bevorderen naar internationale studenten?

Zoals in antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 10 van deze nota is aangegeven, is het de verwachting dat door het wetsvoorstel geïntroduceerde instrumenten uiteindelijk ook een bijdrage leveren aan de verlaging van overheidsuitgaven aan het hbo en wo. Hoewel verwacht wordt dat de volledige effecten van het wetsvoorstel pas in 2029–2030 kunnen worden gemeten, is er ruimte voor onderwijsinstellingen om al aan de slag te gaan met onderdelen van het wetsvoorstel, zoals het toepassen van een fixus op een traject, andere vormen van zelfregie, het omzetten van opleidingen

naar het Nederlands en het blijvend herzien van het wervings- en selectiebeleid. Deze maatregelen lopen voor op de uitwerking van de toets anderstalig onderwijs en dragen hierdoor al eerder bij aan de in het regeerprogramma opgenomen ombuiging. De regering ziet nu reeds een kentering van de groei van het aantal internationale studenten. De ombuiging vraagt bovendien van instellingen dat zij samenwerking en profilering de komende periode serieus oppakken.

Los van de financiële effecten van een mogelijke daling van het aantal internationale studenten, brengt de uitbreiding van de zorgplicht rondom de bevordering van de Nederlandse taal kosten voor instellingen met zich mee. De regering schat in dat deze kosten beperkt zijn. Voor het grootste deel van de studenten geldt de zorgplicht nu al. Hiervoor ontvangen instellingen bekostiging via de lumpsum. Bovendien zijn onderwijsinstellingen die niet-EER-studenten ontvangen bij machte om het instellingstarief voor deze populatie te verhogen, waardoor de kosten voor het volgen van een studie gedekt kunnen worden. Alleen voor de niet-Nederlandse EER-studenten wordt de wettelijke taak uitgebreid zonder dat instellingen daar extra financiële mogelijkheden voor worden geboden. De kosten hiervoor zijn echter relatief laag. De regering heeft daarnaast in de uitwerking van het wetsvoorstel bewust gekozen om op dit moment geen nadere regels te stellen aan de manier waarop instellingen uitvoering aan de zorgplicht geven. Zij kunnen daarom, passend bij hun eigen context en in overleg met de eigen studenten en docenten, zelf kiezen welke middelen zij inzetten en in welke mate zij dit binnen en buiten de curricula van de opleidingen een plek geven.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering verder naar de gevolgen van deze bezuiniging op het wetsvoorstel en vragen daarbij om een aanvullende en grondige (financiële) analyse van de effecten van de beoogde bezuiniging op het wetsvoorstel.

In beginsel heeft de ombuiging geen één-op-één-relatie met de inhoudelijke uitgangspunten van de wet en acht de regering het wetsvoorstel inhoudelijk verdedigbaar en uitvoerbaar voor instellingen. De nadere invulling van de ombuiging wordt uitgewerkt via bestuurlijke afspraken die de regering ter voorbereiding op de begroting van 2026 wil maken met hogescholen en universiteiten. De regering zal de Tweede Kamer daarover te zijner tijd verder informeren.

Aanvullend vragen deze leden de regering of dit wetsvoorstel, in het licht van de aangekondigde bezuinigingen uit het hoofdlijnenakkoord, in deze vorm nog haalbaar is?

Met de aankondiging in het hoofdlijnenakkoord van de ombuiging blijft dit wetsvoorstel volgens de regering nodig en haalbaar. Het wetsvoorstel brengt een gebalanceerd en inhoudelijk maatregelenpakket tot stand, waarvan hogescholen en universiteiten gebruik kunnen maken om de instroom van internationale studenten in balans te brengen, passend bij de eigen verdeling van onderwijscapaciteit en bij de behoeften van studenten en samenleving. Instellingen kunnen dus zelf de keuze maken welke (combinatie) van fixusmaatregelen zij inzetten om sturing aan te brengen op studentenaantallen. Ook brengt het wetsvoorstel sturing aan op de onderwijsstaal en taalvaardigheid, om het Nederlands als onderwijsstaal te behouden en te versterken. De inhoudelijke noodzaak daarvan staat voor de regering overeind. Instellingen hebben de mogelijkheid om, via zelfregie en samenwerking met andere instellingen, de inzet van maatregelen af te stemmen op de eigen (financiële) context.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie stellen dat van verschillende zijden wordt gewezen op de perverse prikkel in het bekostigingsstelsel voor onderwijsinstellingen die tot de knelpunten rond internationalisering hebben geleid, zij wijzen als voorbeeld op de inbreng van het Interstedelijk Studentenoverleg. Deze leden vragen de regering om te reflecteren op de verhouding tussen de bekostiging van hoger en wetenschappelijk onderwijs, de wijze waarop dit heeft bijgedragen aan de ontstane knelpunten en de proportionaliteit van de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen nadat de huidige bekostigingssystematiek is aangepast.

De regering is van mening dat sturing via wettelijke maatregelen op de internationalisering van het hbo en wo om inhoudelijke redenen nodig blijft, ook als de bekostigingssystematiek in de toekomst mogelijk wordt aangepast. In de brief «Bekostiging en bekostigingsvarianten hoger onderwijs» aan uw Kamer van 19 december jl.⁶⁹ wordt gereflecteerd op de relatie tussen de huidige bekostigingssystematiek en de toenemende (internationale) studentenaantallen. Hierin wordt geconcludeerd dat de huidige bekostigingssystematiek de stijging van het aantal internationale studenten heeft geacommodeerd, maar niet de belangrijkste oorzaak is geweest. Een uitgebreidere reflectie over de bekostigingssystematiek in relatie tot dit wetsvoorstel wordt aangehaald bij de bijdrage van de leden van de CDA-fractie in paragraaf I.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie stellen in breder verband: gezien de verstrekkende wijzigingen ligt het volgens deze leden voor de hand om, waar bijvoorbeeld de Algemene Onderwijsbond om vraagt, onderwijsinstellingen een redelijke transitietermijn van vijf jaar te geven om zichzelf op deze majeure wijzigingen in te regelen. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal immers grote gevolgen hebben voor het onderwijs en het onderwijzend personeel. Goed wet- en werkgeverschap brengt naar het oordeel van deze leden mee dat rust en ruimte gegund wordt om dit in goede banen te leiden. Met de Raad van State zijn deze leden van mening dat overgangsfianciering geïndiceerd is. Daarop zien deze leden geen overweging terug in de memorie van toelichting. Graag ontvangen zij daarom een specifieke reactie waarom de noodzaak van beschikbare overgangsfianciering voor opleidingen die tot beëindiging worden gedwongen kennelijk niet wordt gezien.

Het wetsvoorstel biedt instellingen de mogelijkheid om te anticiperen op financiële gevolgen en eventueel andere keuzes te maken in hun interne financiële verdeelmodel. De financiële effecten van het wetsvoorstel liggen verder in de toekomst doordat instellingen een redelijke termijn krijgen om een anderstalige opleiding of een traject dat niet doelmatig wordt bevonden om te bouwen of af te bouwen, waarbij rekening wordt gehouden met zittende studenten. Daarnaast wordt bij de verdeling van de rijksbijdrage een t-2-systematiek gehanteerd. Dat houdt in dat wijzigingen in bijvoorbeeld het aantal studenten in studiejaar 2025 pas in 2027 meetellen in de verdeling van de rijksbijdrage (vijftien maanden later). Daarnaast wordt in de uitwerking van het wetsvoorstel met betrekking tot anderstalig onderwijs bij de toets anderstalig onderwijs rekening gehouden met instellingen in krimpregio's. Gezien het bovenstaande is de regering niet voornemens overgangsfianciering te introduceren.

⁶⁹ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1096.

De regering werkt toe naar vormen van capaciteitsbekostiging voor hogescholen en universiteiten en betreft eventuele krimpeffecten op instellingsniveau die voortvloeien uit de toets anderstalig onderwijs bij de uitwerking daarvan.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering om in te gaan op het advies van de Raad van State om dit wetsvoorstel vooralsnog niet te betrekken op hogescholen. Kan de regering voorzien in een concreet overzicht van de instroom van internationale studenten in de afzonderlijke hogescholen, uitgesplitst naar opleidingsniveau?

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de internationale instroom per hogeschool, uitgesplitst naar opleidingsniveau. Indien de aantallen kleiner dan vijf zijn, zijn deze wegens privacyoverwegingen niet weergegeven.

De Vereniging Hogescholen heeft tijdens een door de vaste Kamercommissie voor OCW georganiseerd rondetafelgesprek omstandig uiteengezet waarom dit wetsvoorstel eigenlijk overbodig is voor hogescholen. Ook de Raad van State zegt met zoveel woorden dat internationalisering al in balans is bij hogescholen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering om een reflectie op de vraag in hoeverre de knelpunten van internationalisering in de opleidingspraktijk van hogescholen verschillen van die van universiteiten en hoe daar concreet rekening mee is gehouden in de lagere uitvoeringswetgeving. Wat vindt de regering bijvoorbeeld van het pleidooi van de Hogeschool Rotterdam om voor de associate degree-opleidingen en de masteropleidingen geen of een lichtere vorm van toetsing voor het hbo in de AMvB voor te schrijven?

In antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 3.2 van deze nota wordt nader onderbouwd waarom de regering ervoor kiest zowel het nieuwe als het bestaande anderstalige aanbod eenmalig te toetsen op doelmatigheid en waarom zij een gelijk toetsingsregime hanteert voor beide sectoren. De regering erkent dat de uitgangssituatie van hogescholen een andere is dan die van universiteiten. Dit neemt niet weg dat de regering er ook in het hbo waarde aan hecht dat Nederlands de norm is en blijft en dat onderwijs doelmatig anderstalig wordt verzorgd. Overigens merkt de regering op dat de doelmatigheidstoets omtrent taalkeuze niet van toepassing is op masteropleidingen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering ook om een nadere beschouwing over de regionale verschillen tussen onderwijsinstellingen en de mate waarin daaraan in de wet en lagere uitvoeringsreggeving kan worden tegemoet gekomen.

In de toets anderstalig onderwijs zijn «regionale omstandigheden» een grond op basis waarvan een instelling toestemming verleend kan worden om een opleiding anderstalig aan te bieden. De mate waarin anderstalig onderwijs, internationale studenten en afgestudeerden kunnen bijdragen aan het oplossen van regionale uitdagingen zoals arbeidsmarktkrapte, verschilt per opleiding en instelling. Instellingen in krimp- en grensgebieden, hebben de mogelijkheid om zich te beroepen op de vitaliteit van de regionale arbeidsmarkt, kennisinfrastructuur en andere relevante factoren. Dit biedt ruimte voor maatwerk en stelt deze regio's in staat om beargumenteerd aan te tonen waarom anderstaligheid van bepaalde opleidingen essentieel is voor de specifieke behoeften van de regio.

Maastricht University stelt bijvoorbeeld dat gevreesd wordt voor het voortbestaan en voor de economische en sociale gevolgen van substantiële beperking van de internationale instroom, die welbeschouwd onlosmakelijk verbonden is met het inherent internationale karakter van een grensregio. De Economic Board Zeeland benadrukt het levensbelang van de regio van Hogeschool Zeeland voor de hele provincie. De in de afgelopen jaren opgebouwde kennisinfrastructuur biedt oplossingen voor de grote demografische uitdagingen waarvoor regio's zich gesteld zien. Internationale studenten voorzien in de grote behoefte op de (regionale) arbeidsmarkt. Tot slot vragen deze leden aandacht voor de zienswijze van de Haagse Hogeschool en meerdere vertegenwoordigers van de Technische Universiteiten en bèta-disciplines dat de voorgestelde toets anderstalig onderwijs slechts selectief wordt uitgezonderd voor technische beroepen, waardoor het probleem ontstaat dat de toch al krappe arbeidsmarkt voor praktisch geschoolde talenten én technische en natuurwetenschappers verder zal verschraken. Hoe schat de regering deze risico's in en welke consequenties zouden aan deze risico's verbonden moeten worden voor de wijze waarop toelaatbaarheid van anderstalige opleidingen in de AMvB wordt getoetst?

De regering erkent dat veel beroepsgroepen in de sector techniek te maken hebben met grote arbeidsmarkttekorten. Om deze reden is in de toets anderstalig onderwijs het arbeidsmarkt criterium opgenomen. Dit criterium zorgt ervoor dat opleidingen die opleiden voor beroepsgroepen met een groot arbeidsmarkttekort en waarvoor de beheersing van het Nederlands niet noodzakelijk is voor de beroepsuitoefening, toestemming kunnen krijgen om het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden. Hierdoor wordt het risico op een verdere verschraking van het arbeidsmarktaanbod in deze sectoren als zeer beperkt ingeschat. Tevens hebben hogescholen en universiteiten in hun zelfregieplannen opgenomen dat zij overgaan op intelligente werving. Dit houdt in dat zij zich specifiek richten op het blijven aantrekken van internationaal talent voor de tekortsectoren die sterk afhankelijk zijn van deze instroom.

Naast het arbeidsmarkt criterium voorziet de regering in maatwerk voor regio's die sterk onder druk staan vanwege demografische krimp of die in de nabijheid van een anderstalige grens liggen. De regering vindt het daarbij van belang dat het anderstalige opleidingsaanbod aansluit bij de regionale arbeidsmarkt en/of kennisinfrastructuur en dat instellingen bijdragen aan het behoud van talent voor de regio na afstuderen.

De regering is zich bewust van het risico van negatieve publiciteit rondom de wetgeving. Een negatief imago zou de instroom van internationaal talent kunnen beïnvloeden. Daarom is het van groot belang dat de communicatie over het wetsvoorstel zorgvuldig is, om Nederland als aantrekkelijke studiebestemming te blijven profileren en de internationale concurrentiekracht van Nederland te borgen.

Al met al zijn de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie van oordeel dat maatwerk geboden moet kunnen worden voor regio's waar een prangend arbeidsmarkttekort speelt en waar lang niet altijd vitale opleidingen en trajecten structureel in stand gehouden kunnen worden zonder internationale studenten. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering waarom ondanks fundamentele en praktische bezwaren van de Raad van State, hogescholen en universiteiten wordt vastgehouden aan de idee om de toets anderstalig onderwijs toe te passen op de bestaande anderstalige opleidingen van het hbo, of ten minste te volstaan met een aanzienlijk lichtere toets voor het hbo.

De regering erkent dat de uitgangssituatie van hogescholen een andere is dan die van universiteiten. Dit neemt niet weg dat de regering het ook in het hbo van belang acht dat Nederlands de norm is en blijft en dat anderstaligheid doelmatig wordt ingezet. In antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 3.2 van deze nota wordt nader onderbouwd waarom de regering waarde hecht aan hetzelfde toetsingsregime hanteren in het hbo en het wo.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hechten er met het bovenstaande in gedachten aan om het grote belang van internationalisering van het hoger onderwijs en wetenschap te onderstrepen en vragen de regering om een expliciete bespreking van hun vraag hoe met dit wetsvoorstel wordt gewaarborgd dat Nederland aantrekkelijk blijft voor internationaal getalenteerde wetenschappers.

Het is de intentie dat met dit wetsvoorstel de voordelen van internationalisering behouden blijven. Dit omvat ook het behoud van Nederland als een aantrekkelijk land voor onderwijs en onderzoek. Zo valt het masteronderwijs buiten de toets anderstalig onderwijs en mag tot een derde van elke associate degree- of bacheloropleiding zonder toestemming anderstalig worden verzorgd. Het blijft dus mogelijk om onderzoekers en wetenschappers in een andere taal dan het Nederlands hun werk te laten doen. De regering verwacht niet dat Nederland minder aantrekkelijk wordt voor internationaal getalenteerde wetenschappers als gevolg van dit wetsvoorstel.

Van alle kanten wordt benadrukt dat internationalisering essentieel is voor hoogwaardig onderwijs en onderzoek. Niet alleen draagt de internationale uitwisseling van kennis en kunde bij aan verdere versterking van onze wetenschappelijke inzichten, maar internationalisering zorgt voor een inspirerend studieklimaat, houdt het Nederlandse discours bij de tijd en is onmisbaar voor de Nederlandse en regionale kenniseconomie en arbeidsmarkt om in nationale tekorten te kunnen voorzien. Naar het oordeel van deze leden is het daarom cruciaal om in de gecreëerde sturingsmogelijkheden telkens een goede balans te vinden in de toelating van internationaal onderwijs- en wetenschapstalent.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben daarom nog de nodige vragen over dit wetsvoorstel en vragen of de door onderwijsinstellingen gevraagde ruimte voor zelfregie niet in nóg sterkere mate zou moeten worden verankerd.

De regering beschouwt zelfregie als een belangrijke pijler in de beleidsaanpak en is van mening dat met het wetsvoorstel – en aanpalend beleid – een gebalanceerd pakket van sturingsmaatregelen ontstaat waarin zowel instellingen als overheid een rol hebben. Het wetsvoorstel gaat in de basis uit van samenwerking tussen instellingen. De criteria en procedures rondom de toets anderstalig onderwijs zetten aan tot onderlinge afstemming en instellingen krijgen de gelegenheid om zelf tot kritische keuzes te komen, zoveel mogelijk uitmondend in gezamenlijke clusteraanvragen. Om dit tot uitdrukking te brengen, heeft de regering de clusteraanvraag in de wetstekst opgenomen.⁷⁰ Dit gaat vergezeld van de verplichting om op overeenstemming gericht overleg te voeren. De toets anderstalig onderwijs is wat de regering betreft een integraal onderdeel van de regievoering. Dit zorgt ervoor dat ook de Minister van OCW, als stelselverantwoordelijke, een actieve rol heeft in het tot stand brengen van een doelmatig en toegankelijk Nederlands- en anderstalig onderwijsaanbod.

⁷⁰ Voorgesteld artikel 6.4, tweede lid, WHW.

Daarnaast is het van belang te vermelden dat instellingen zelf regie voeren over de studentenaantallen en over de inzet van fixus en selectie-instrumenten die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Zij worden geacht om daarover onderling overleg te voeren en daarnaast ook maatschappelijke behoeften en de belangen van studenten en docenten mee te nemen. Op tal van andere aspecten van internationalisering – zoals werving, het verhogen van de blijfkans, studentenhuisvesting, bestuursaal en het aanbieden van taalvaardigheidsonderwijs aan docenten en studenten – verloopt sturing ook via zelfregie en samenwerking. De zelfregieplannen van instellingen zijn uitgebreider toegelicht bij de inbreng van de leden van de CDA-fractie in paragraaf I.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de basisbeurs en de verlaagde urennorm voor het ontvangen hiervan voor EER-studenten waarschijnlijk een aanzuigende werking heeft. Deze leden delen de constatering dat studiemigratie hierdoor toeneemt en zij maken zich hier al langer zorgen over. Is het inmiddels mogelijk om deze aanzuigende werking enigszins te kwantificeren? Zo nee, is de regering voornemens hier nog extra onderzoek naar te doen?

Naar aanleiding van de motie El Yassini en Peters⁷¹ is toegezegd om het effect te monitoren van de herinvoering van de basisbeurs op het aantal EER-studenten dat in Nederland komt studeren. Hierbij is het goed om te benadrukken dat de exacte gedragseffecten van de herinvoering basisbeurs en de verlaging van de urennorm op de instroom van het aantal EER-studenten niet goed in te schatten zijn. Dit komt doordat er meerdere factoren zijn die de keuze van de student voor een studie beïnvloeden, zoals de kwaliteit en de opbouw van de opleiding. Bovendien zullen de effecten van de herinvoering van de basisbeurs pas vanaf studiejaar 2024–2025 zichtbaar zijn. Voor het studiejaar 2023–2024, het eerste jaar van de basisbeurs, hadden veel EER-studenten al een keuze moeten maken voor een studie vóórdat de parlementaire behandeling van de herinvoering van de basisbeurs was afgerond en voordat de urennorm werd verlaagd.⁷² Het is dus noodzakelijk te blijven monitoren.

De regering is voornemens om de eerste resultaten van de monitor in het voorjaar van 2025 met uw Kamer te delen, zodat de instroomcijfers van studiejaar 2024/25 kunnen worden meegenomen. Naast het aantal EER-studenten, is de regering van plan om ook cijfers over de studiefinancieringsuitgaven aan EER-studenten tot en met 2024 met uw Kamer te delen. Hiermee wil de regering zowel inzicht bieden in het aantal EER-studenten met studiefinanciering, als de ontwikkeling in beeld brengen van het gemiddelde gebruik én bedrag per studiefinancieringsproduct. Op basis van deze eerste resultaten van de monitor, kan worden bezien of verdere kwantitatieve en/of kwalitatieve doorontwikkeling van de monitoring en onderzoek gewenst is en zo ja, op welke wijze dit vorm kan worden gegeven.

Zij vragen daarnaast of de regering voor de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel met een stand van zaken kan komen over uitvoering van de motie Hermans en Omtzigt⁷³.

Gelijktijdig met het verzenden van deze nota wordt een brief naar uw Kamer verzonden over het bredere beleid ten aanzien van internationale studentenstromen, met daarin de stand van zaken van de uitvoering van de motie van de leden Hermans en Omtzigt.

⁷¹ Kamerstukken II, 2022/23, 36 229, nr. 29.

⁷² Kamerstukken II, 2022/23, 27 724, nr. 214.

⁷³ Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr. 15.

De leden van de NSC-fractie houden er rekening mee dat het de Wet internationalisering in balans impact kan hebben op de studentenaantallen van een opleiding en de bijbehorende financiering daarvan. Daarom vragen deze leden hoe de regering rekening wil houden met de mogelijkheid dat onderwijsinstellingen straks daarop ook financiering mislopen vanuit de lumpsumbekostiging per student. Worden instellingen hier onevenredig door geraakt en als dat in de uitvoering toch mocht blijken, welke kansen ziet de regering dan om hierin bij te sturen of uitzonderingen toe te staan?

De maatregelen in dit wetsvoorstel hebben niet als eigenstandig doel om de internationale studentenaantallen te laten dalen, maar dit kan wel het gevolg zijn van de maatregelen. Dit zorgt niet direct voor een daling in de lumpsumbekostiging per student. Minder studentaantallen zorgt voor een kleiner macrokader, maar bij een structureel lager studentenaantal zullen de kosten voor instellingen ook structureel lager uitvallen.

Hoe denkt de regering zowel op korte als lange termijn ervoor te zorgen dat instellingen de financiële problemen die mogelijk gepaard gaan met krimpende studentenaantallen het hoofd te kunnen bieden?

Dalende studentenaantallen zijn met name in het hbo aan de orde. In krimpregio's is dat extra voelbaar. Het aantal studenten heeft gevolgen voor de hoogte van bekostiging die hogescholen ontvangen. Het is in eerste instantie aan de hogescholen om hier zo goed mogelijk op in te spelen, bijvoorbeeld door samen te werken met andere instellingen of zich scherp te profileren. De regering heeft voor de korte termijn eenmalig € 90 miljoen beschikbaar gesteld voor de kleine hbo-opleidingen in krimpregio's, zodat er geen onomkeerbare besluiten genomen hoeven te worden de komende jaren. Daarnaast komt er meer stabiliteit in de bekostiging door per 1 januari 2025 de zogenaamde kwaliteitsmiddelen aan de vaste voet toe te voegen. Voor de lange termijn werkt de regering toe naar vormen van capaciteitsbekostiging om ook bij dalende studentenaantallen instellingen in staat te stellen een goed onderwijsaanbod op peil te kunnen houden, in het bijzonder opleidingen die voor de arbeidsmarkt of regio vitaal zijn.

De leden van de NSC-fractie hebben gesignaleerd dat op universiteiten deze wet door internationale studenten en docenten wordt geïnterpreteerd als een boodschap dat zij niet langer welkom zijn in Nederland. Hoe kan de regering helpen om deze gevoelens in context te plaatsen, zeker gezien het grote belang van een zekere mate van internationalisering en internationale studenten voor de economie in de toekomst?

De regering beoogt middels het wetsvoorstel ook de vele voordelen van internationalisering te benadrukken. Wel wordt met inwerkingtreding van het wetsvoorstel onder andere selectiever gekeken naar waar het verzorgen een opleiding in een andere taal dan het Nederlands doelmatig is. Het is nadrukkelijk niet de intentie om internationale studenten en docenten hiermee het gevoel te geven dat zij niet langer welkom zijn in Nederland.

De regering is zich bewust van het risico van negatieve publiciteit rondom de wetgeving en spant zich in om zorgvuldig te communiceren over het wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel wil de regering de toegankelijkheid en het kwalitatief hoogwaardige onderwijs borgen en versterken, wat zowel ten goede komt van de internationale studenten en docenten die zich in Nederland bevinden of die zich in de toekomst naar Nederland verplaatsen, als aan de Nederlandse studenten en maatschappij. De regering probeert in de communicatieve mogelijkheden die zij heeft

duidelijk te maken dat er voldoende ruimte blijft voor internationale studenten en docenten om hier te studeren, onderwijs te geven en onderzoek te doen.

Op welke manier is de regering voornemens om internationale docenten zoveel mogelijk mee te nemen in deze verandering en hen aan te moedigen om Nederlands te leren om in de toekomst ook in het Nederlands te kunnen doceren?

Het zoveel mogelijk meenemen van internationale docenten in deze veranderingen is nodig en is primair de verantwoordelijkheid van instellingen als werkgever van deze docenten. Het is ook een belangrijk onderdeel van de zelfregieplannen van de hogescholen en de universiteiten. De regering voert in eerste instantie het gesprek met de instellingen, maar is uiteraard wel bereid om over de maatregelen in het wetsvoorstel en eventuele gevolgen in gesprek te gaan met medewerkers. Gedurende de ontwikkeling van het wetsvoorstel is ook meermaals gesproken met internationale docenten of een vertegenwoordiging ervan, met name over de uitvoerbaarheid van de maatregelen. De regering is voornemens om dit gesprek voort te zetten.

Bovendien zal er een overgangperiode zijn. De toetsing van het bestaand aanbod zal in totaal ongeveer twee kalenderjaren in beslag nemen. Vervolgens zal een redelijke termijn worden geboden voor het om of afbouwen van opleidingen die geen toestemming krijgen om anderstalig te blijven. Per casus wordt vastgesteld wat hiervoor een redelijke termijn is. Bij een groot anderstalig personeelsbestand ligt het voor de hand dat de opleiding of het traject een ruimere termijn krijgt om de opleiding of het traject om of af te bouwen, waardoor er voldoende gelegenheid is om bestaand anderstalig personeel bij te scholen in de Nederlandse taal of om Nederlandstalig personeel te werven.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat volgens de regering niet eenduidig te concluderen is dat prikkels in de bekostiging hebben geleid tot de grote stijging van het aantal internationale studenten en dat de regering er niet van overtuigd is dat de bekostigingssystematiek een effectief sturingsinstrument is om internationalisering in balans te brengen. Deze leden vragen de regering deze conclusies verder te onderbouwen en menen dat voorgestelde maatregelen niet los gezien kunnen worden van bekostigingsvraagstukken.

Verdere onderbouwing van deze conclusies zijn eerder aangehaald bij de bijdrage van de leden van de CDA-fractie in paragraaf I. Daar wordt ook verwezen naar de brief «Bekostiging en bekostigingsvarianten in het hoger onderwijs» die in december 2023 naar uw Kamer is gestuurd.⁷⁴ Daarnaast wijst de regering erop dat er reeds belangrijke stappen zijn gezet en worden gezet in de bekostiging om (mogelijke) prikkelwerking te verkleinen. Daarom bevat dit wetsvoorstel geen wijziging van de bekostigingssystematiek.

Daarnaast wijzen deze leden erop dat de verwachting is dat de maatregelen invloed hebben op toekomstige studentenaantallen en daarmee direct van invloed is op de bekostiging die de onderwijsinstellingen ontvangen. Kan de regering reflecteren op de gevolgen die invoering van onderhavig wetsvoorstel zou hebben op de middelen van de onderwijsinstellingen en wat dat betekent voor bijvoorbeeld het voortbestaan van kleine opleidingen?

⁷⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 31 288, nr. 1096.

Het wetsvoorstel onderwerpt alle associate degree-, bacheloropleidingen en -trajecten die voor meer dan een derde in een andere taal worden getentamineerd aan de toets anderstalig onderwijs. Alleen wanneer een opleiding of traject middels deze toets doelmatig wordt bevonden, mag de anderstaligheid van deze opleiding worden gecontinueerd. Indien de uitkomst van de toets negatief is, moet de anderstalige opleiding ofwel stoppen ofwel de opleidingstaal omzetten naar het Nederlands. Bij beëindiging van de opleiding vervalt de bekostiging, waardoor de middelen voor de instelling afnemen. Indien de onderwijstaal wordt omgezet naar het Nederlands, is de verwachting dat het aantal studenten afneemt, wat eveneens kan leiden tot een vermindering van de middelen voor de instellingen.

Universiteiten en hogescholen hebben autonomie over de inhoud van hun onderwijs en onderzoek en ontvangen daarom de Rijksbijdrage vanuit OCW in de vorm van een lumpsum. Hierin kennen de onderwijsinstellingen bestedingsvrijheid. Deze autonomie geeft instellingen de mogelijkheid om via kruisbestuiving kleinere opleidingen in stand te houden. De regering verwacht dat samenwerking tussen instellingen kan helpen bij het in stand houden van kleine opleidingen. In het hoofdlijnenakkoord is afgesproken deels over te stappen naar capaciteitsbekostiging voor opleidingen die te maken hebben met dalende studentenaantallen maar van groot belang zijn voor de arbeidsmarkt of regio. De regering werkt momenteel de uitvoering van deze maatregel uit. De regering staat ervoor open om de gevolgen voor kleine opleidingen onderwerp van de bestuurlijke gesprekken te laten zijn.

Omdat de leden van de ChristenUnie-fractie de gevolgen van de maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel bezien in de context van het volledige stelsel en (voorgenomen) wet- en regelgeving die daarop betrekking heeft, vragen deze leden wat ze moeten verstaan onder het voornemen uit het hoofdlijnenakkoord om capaciteitsbekostiging in te voeren. Welke planning ziet de regering op dit punt voor zich? Welke concrete gevolgen verwacht de regering voor de onderwijsinstellingen en opleidingen door de invoering van capaciteitsbekostiging? Raakt de invoering van capaciteitsbekostiging ook aan internationalisering en zo ja, op welke manieren?

In het hoofdlijnenakkoord is afgesproken deels over te stappen naar capaciteitsbekostiging om met krimpende studentenaantallen opleidingen, die voor de arbeidsmarkt of de regio belangrijk zijn, overeind te houden. Het doel is de hogescholen en universiteiten in staat te stellen toe te werken naar een stabiel en toekomstbestendig opleidingsaanbod, waarin de gevolgen van de demografische krimp kunnen worden opgevangen. Capaciteitsbekostiging is een instrument dat hieraan mogelijk kan bijdragen. De regering onderzoekt hoe zij aan deze maatregel uitvoering kan geven en betreft hierbij de relatie tot internationalisering.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie naar de voorgenomen bezuinigingen uit het hoofdlijnenakkoord. In het bijzonder vragen de leden naar de verwachte ombuigingen door de afname van het aantal internationale studenten. Deze leden vragen wat dit concreet betekent voor de aantallen internationale studenten. Wat zijn de aantallen internationale studenten waarmee gerekend moet worden om uit te komen op voorgenomen bezuinigingen?

In het regeerprogramma is opgenomen dat de regering ter voorbereiding op de begroting van 2026 bestuurlijke afspraken wil maken die leiden tot een lagere internationale instroom en de daaraan gekoppelde besparing.

Uw Kamer zal te zijner tijd geïnformeerd worden over de inhoud van deze afspraken. Hierdoor kan op dit moment nog niet ingegaan worden op de vraag met welke aantallen aan internationale studenten gerekend moet worden om uit te komen op de voorgenomen ombuiging. Het wetsvoorstel biedt een pakket aan instrumenten met het overkoepelende doel om de internationalisering op stelsel- en instellingsniveau in balans te krijgen. De maatregelen geven instellingen de mogelijkheid om de instroom te beheersen en te sturen, bijvoorbeeld binnen tekortsectoren of vanwege de regionale positie van een opleiding. Het is wel de verwachting van de regering dat het wetsvoorstel, in combinatie met zelfregie, zal bijdragen aan het behalen van de ombuiging, zoals toege- licht in paragraaf I van deze nota.

Welke gevolgen verwacht de regering voor het onderwijsveld en op welke manier tracht ze negatieve effecten te voorkomen?

Bij de beantwoording van de vragen uit de gezamenlijke inbreng van de commissie heeft de regering in paragraaf 9 van deze nota de indirecte gevolgen van het wetsvoorstel geanalyseerd.

De leden van de Volt-fractie benadrukken het belang van internationalisering, aangezien het de internationale reputatie van het hoger onderwijs in Nederland versterkt en helpt bij het aantrekken van internationaal talent. Deze leden zien internationalisering van het onderwijs dan ook als cruciaal voor onze kenniseconomie, ons toekomstig verdienvermogen en samenleving als geheel. Hierdoor vragen zij of de regering verwacht dat deze wet zal leiden tot internationale reputatieschade. Zo ja, zou de regering kunnen reflecteren op de korte en lange termijn gevolgen van deze ontstane reputatieschade?

De regering is bekend met zorgen die geuit zijn over dit wetsvoorstel en spant zich in om te voorzien in nadere verduidelijking van de cijfers van de instroom van internationale studenten en de feiten van de voorgestelde wet. De internationale reputatie van Nederland is van meer factoren afhankelijk dan alleen studentenmobiliteit. De regering verwacht hierdoor niet dat reputatieschade zal ontstaan na inwerkingtreding. Dit punt wordt verder toegelicht bij de bijdrage van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie eerder in deze paragraaf.

De leden van de Volt-fractie maken zich grote zorgen over het feit dat er in het hoofdlijnenakkoord staat vermeld dat er tussen 2027 en 2029 maar liefst € 293 miljoen bezuinigd moet worden met het omlaag brengen van het aantal internationale studenten. Wat betekenen deze bezuinigingen voor de kwaliteit van het hbo en wo in Nederland volgens de regering op zowel de korte als lange termijn?

De kwaliteit van het hbo en wo in Nederland is een belangrijk onderwerp van zorg voor de regering. De maatregelen die in het hoofdlijnenakkoord worden aangekondigd kunnen leiden tot beïnvloeding van de onderwijskwaliteit in het hbo en wo in Nederland en de regering spant zich in om deze effecten zoveel mogelijk te beperken. Zij is daarbij ook afhankelijk van de keuzes die instellingen maken bij de invulling van de bezuinigingen en de intentie is om bij de invulling van de ombuiging zo goed mogelijk op te trekken met de sectoren. De regering weegt alle opties met zorg en zet in op afgewogen, zorgvuldig vormgegeven afspraken. Het wetsvoorstel zelf heeft niet als eigenstandig doel om de internationale studentenaantallen te laten dalen en dus de besteding in het hbo en wo naar beneden te brengen, wel kan de toepassing van de verschillende maatregelen leiden tot een daling van het aantal internationale studenten en daarmee tot een verlaging van de bekostiging. Eerder onderzoek heeft

aangegeven dat de relatie tussen internationalisering en onderwijskwaliteit niet eenduidig is.⁷⁵

De leden van de Volt-fractie maken zich ook zorgen dat dit wetsvoorstel en het bijbehorende debat over het inperken van internationale studenten ervoor zorgen dat er internationaal het beeld ontstaat dat Nederland minder ruimte biedt aan internationaal talent. Deze leden zien hierbij parallellen met het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, waar de afgelopen jaren soortgelijk beleid is gevoerd betreffende het verminderen van internationale studenten. Zij merken op dat het bedrijfsleven in Denemarken aan de bel heeft getrokken bij het nationale parlement, gezien zij zich grote zorgen maakten over het verdienvermogen van het land. Op basis van welke gronden verwacht de regering dat eenzelfde scenario zich niet in Nederland gaat ontploffen als gevolg van de Wet internationalisering in balans?

De regering verwacht niet dat eenzelfde scenario zich ontploft. De toets anderstalig onderwijs is zorgvuldig tot stand gekomen en zet vanaf het begin in op maatwerk. De «arbeidsmarkt» is één van de criteria waaraan de anderstaligheid van een opleiding getoetst wordt.

Denemarken heeft het aantal Engelstalige opleidingen in 2017 teruggebracht, omdat de kosten voor studiefinanciering voor internationale studenten een in 2012 afgesproken plafond overschreden. Deze omzetting was voornamelijk financieel gemotiveerd, waarbij het behalen van een quotum het voornaamste doel was. In totaal heeft Denemarken sinds 2017 een kwart van het Engelstalig hbo- en wo-opleidingsaanbod omgezet naar het Deens, waarbij met name associate degree- en hbo-bacheloropleidingen geraakt werden vanwege hun relatief lage blijfkans. Vanaf 2024 gaat Denemarken 1.100 extra Engelstalige studieplekken per jaar aanwijzen bij opleidingen met een relatief hoge blijfkans. Dit zijn dus niet noodzakelijkerwijs dezelfde opleidingen als die bij de eerdere maatregelen omgezet zijn naar het Deens, maar opleidingen die naar verwachting in het bijzonder de tekortsectoren bedienen.

De regering heeft bij dit wetsvoorstel gekozen niet te werken met cijfermatige doelstellingen, maar een inhoudelijke afweging over de taal van het onderwijs te maken. Daarbij wordt rekening gehouden met de arbeidsmarkt.

2. Aanleiding en achtergrond

2.1 Aanleiding

De leden van de VVD-fractie delen de opvatting dat internationalisering van het hoger onderwijs van groot belang is voor de Nederlandse samenleving en (kennis)economie, onderwijsinstellingen en studenten. Deze leden willen daarbij wel de kanttekening plaatsen dat de toegevoegde waarde van internationalisering niet in elke studierichting en op elke plaats hetzelfde is. Zo zijn er grote verschillen in de stayrate. Waar de stayrate volgens Nuffic in de studierichting wo-techniek 40,3% is, is dat slechts 17,5% in de richting wo-Gedrag en maatschappij. Is de regering het ermee eens dat dit een gedifferentieerde aanpak vergt?

De regering erkent dat de toegevoegde waarde van internationalisering niet overal hetzelfde is en erkent dat een gedifferentieerde aanpak vereist is. De regering stelt dan ook een aanpak voor die ruimte laat voor maatwerk door middel van vier inhoudelijke criteria in de toets anderstalig

⁷⁵ IBO, «Internationalisering van het (hoger) onderwijs», 2024, p.34.

onderwijs. Een gedifferentieerde aanpak die gekoppeld is aan de blijfkans van studenten laat niet zien op welke plekken het doelmatig is om anderstalig onderwijs aan te bieden. Indien een opleiding van mening is dat de blijfkanscijfers van de desbetreffende opleiding ondersteunend zijn aan de argumentatie die opgenomen wordt in de aanvraag voor de toets anderstalig onderwijs, dan is dit toegestaan.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de toenemende internationale instroom zal druk zetten op het stelsel, door bijvoorbeeld grote vraag naar en werkdruk voor docenten en een grotere vraag naar voorzieningen zoals gebouwen en laboratoria. Deze leden maken zich zorgen over de gevolgen voor de kwaliteit van ons onderwijs. Kan er worden geschetst, wanneer deze wet niet wordt aangepast, bij welke aantallen internationale studenten de gevolgen zoals beschreven merkbaar zijn?

De regering acht het met de huidige stand van zaken noodzakelijk om de maatregelen in het wetsvoorstel in te voeren. Op basis van de trends die tot dit wetsvoorstel hebben geleid en het gebrek aan mogelijkheden om te sturen, zowel op instellingsniveau als landelijk, zijn de gevolgen zoals beschreven nu al merkbaar. De aard van de beschreven problemen en knelpunten verschillen wel zeer per regio, sector, instelling en opleiding, waardoor maatwerk wenselijk is. Dit leidt ertoe dat de beschreven gevolgen niet te koppelen zijn aan één landelijk kantelpunt van het aantal internationale studenten.

De leden van de VVD-fractie lezen dat diverse instellingen, met name in het wetenschappelijk onderwijs, het signaal afgeven dat de absorptiecapaciteit bereikt is op diverse locaties en bij verschillende instellingen en opleidingen. Dat de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten in het gedrang lijkt te komen en dat daarbij ook het steeds moeilijk wordt om huisvesting te vinden. Deze leden maken zich zorgen over de neveneffecten van de grote internationale toestroom op het voorzieningenniveau op onze grote steden voor Nederlandse studenten, denk aan huisvesting. Kunnen deze maatschappelijke effecten worden gekwantificeerd?

De neveneffecten van de internationale toestroom op het voorzieningenniveau zijn met name op kwalitatieve wijze uit te drukken. Hierbij valt te denken aan een hogere werkdruk voor onderwijspersoneel en verslechtering van het studentenwelzijn als gevolg van overschrijding van onderwijscapaciteit waar dat het geval is. Het tekort aan studentenkamers valt wel kwantitatief vast te stellen, maar dit is slechts voor een klein deel te verbinden aan de internationale instroom. Studentenhuisvesting wordt verder toegelicht bij de bijdrage van de leden van de CDA-fractie in paragraaf I en bij de volgende vraag.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen een brede analyse van zowel de waarde van internationalisering in het onderwijs als de negatieve effecten die gepaard zijn gegaan met de grote groei van het aantal internationale studenten, zoals druk op onderwijsinstellingen en de druk op de woningmarkt. Tegelijkertijd zijn de doelen van het wetsvoorstel beperkter gesteld en heeft het wetsvoorstel bijvoorbeeld expliciet niet als doel de druk op de studentenhuizenmarkt te verlichten. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om doelen als deze niet mee te nemen in het wetsvoorstel, terwijl deze wel degelijk een rol spelen in de discussie? Deze leden vragen de regering op welke wijze de regering de druk die op de voorzieningen (zoals studentenhuisvesting) wil verlichten, als dat niet met dit wetsvoorstel is.

Hoewel de brede maatschappelijke neveneffecten van internationalisering onderdeel zijn van de aanleiding van het wetsvoorstel, is het doel van het voorstel niet om het tekort aan studentenhuisvesting in Nederland op te lossen. Studentenhuysvesting valt primair onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en de gemeenten. Het Landelijk Actieplan Studentenhuysvesting 2022–2030 is de gezamenlijke aanpak van het Rijk (Ministerie van VRO en Ministerie van OCW), samen met gemeenten, onderwijsinstellingen, sociale en commerciële studentenhuysvesters. Het plan heeft onder andere tot doel het beschikbare aanbod in 2030 met 60.000 studenteneenheden uit te breiden.⁷⁶ In de zelfregieplannen die de VH en UNL eerder dit jaar hebben vormgegeven, gaan de hogescholen en universiteiten in op hun inzet op studentenhuysvesting. Studentenhuysvesting wordt verder toegelicht bij de bijdrage van de leden van de CDA-fractie in paragraaf I.

2.2 Aanverwante beleidsdossiers

De leden van de VVD-fractie lezen dat het Ministerie van OCW in gesprek blijft met andere departementen over die andere kwesties. Deze leden geloven in een nauwe samenwerking tussen OCW, SZW en EZK, omdat ons onderwijs en de economie van de toekomst op elkaar moeten aansluiten. Is de regering van mening dat in gesprek zijn voldoende is om deze transitie te kunnen begeleiden?

Vanuit de departementen SZW, EZ en OCW wordt gewerkt aan een integrale aanpak van de arbeidsmarktkrapte.⁷⁷ Concrete aangrijpingspunten voor die samenwerking vormen het actieplan groene en digitale banen en de gezamenlijke inzet op LLO. In de beantwoording op de motie van Kamerlid Podt⁷⁸ zal de regering verder ingaan op de vraag hoe de samenwerking rondom de arbeidsmarktkrapte-aanpakken versterkt kan worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de omkeerregeling in het mbo aanvankelijk onderdeel was van onderhavig wetsvoorstel, maar dat deze na het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State uit het wetsvoorstel is geschrapt. Is de regering nog steeds voornemens de omkeerregeling in te voeren en zo ja, kan de regering de planning hierover delen?

De verkenning naar hoe diplomagericht mbo toegankelijker kan worden gemaakt voor de doelgroep van de omkeerregeling vindt vanaf dit najaar plaats. Naar verwachting levert de expertgroep herijking taaleisen mbo eind 2024 haar rapport met advies op, waarna besluitvorming volgt. De Tweede Kamer zal dan in het voorjaar van 2025 een voortgangsbrieff ontvangen waarin ook ingegaan zal worden op de stand van zaken rondom de verkenning naar mbo voor internationale studenten.

2.3. Europese context

De leden van de VVD-fractie zijn kritisch op aanvullend Europees beleid om diploma-mobiliteit te verhogen, omdat dat kan betekenen dat de bestaande onbalans tussen uitgaande en inkomende studenten alleen maar verder wordt versterkt. Deelt de regering deze opvatting?

⁷⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «Landelijk Actieplan Studentenhuysvesting 2022–2030», september 2022, p. 21.

⁷⁷ CPB, «Centraal Economisch Plan 2024», februari 2024.

⁷⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 29 544, nr. 1238.

De regering is alleen bekend met Europees beleid om de leermobiliteit in het algemeen te verhogen. Dit beleid richt zich niet in het bijzonder op diploma-mobiliteit. De Raad heeft conclusies aangenomen waarin (onder meer) ten doel wordt gesteld dat 23% van alle hbo- en wo-studenten in de EU een leermobiliteitservaring zou moeten opdoen in 2030. De regering ziet de raadsaanbeveling vooral als een aansporing voor verschillende andere EU-lidstaten om belemmeringen weg te nemen en daarmee de toegankelijkheid voor internationale studenten te vergroten en daarmee de mobiliteit in Europa beter te balanceren. Hoewel de Commissie zelf de Europese gemeenschappelijke graad als een middel ziet om de bovengenoemde belemmeringen weg te nemen, is onduidelijk of en, zo ja, hoe dit concept daaraan kan bijdragen. Daarom vindt de regering dat als de Commissie, waarschijnlijk in 2027, een voorstel presenteert, dit voorstel gepaard moet gaan met een effectbeoordeling in ieder geval op het gebied van mobiliteit. Tot 2027 is de inzet van de regering er in ieder op gericht dat het uiteindelijke voorstel van de Commissie zal leiden tot een wederkerige spreiding van internationale studenten in Europa.

Deze leden lezen daarnaast in de memorie van toelichting dat landen als Oostenrijk en België (Wallonië) binnen Europese regelgeving numeri fixi mogen stellen op het aantal internationale studenten. Is deze mogelijkheid ook voor het Nederlandse stelsel uitgewerkt? Indien dit niet het geval is, kan de regering hier nog aanvullend toe overgaan, bijvoorbeeld voor opleidingen met een capaciteitsbeperking waar in Nederland arbeidsmarkttekorten voor zijn?

Het Unierecht heeft als uitgangspunt dat burgers van de Europese Unie gelijk worden behandeld. Bij de toelating tot een onderwijsinstelling mag dan ook geen onderscheid worden gemaakt tussen Nederlanders en andere Unieburgers. Dit volgt uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie. Voor een verschil in behandeling van EU-burgers onderling geldt een zeer zware toets. Tot op heden is op dit uitgangspunt slechts voor geneeskundeopleidingen een uitzondering gemaakt.⁷⁹ Oostenrijk en Wallonië hebben een, onder strikte voorwaarden door de Europese Commissie toegestaan, quotasysteem voor de toegang tot de opleiding geneeskunde. Een beperkt aantal opleidingsplekken wordt daarbij gereserveerd voor studenten die hun vooropleiding in het land van studie afgerond hebben. In Oostenrijk en Wallonië was sprake van verdringing van eigen studenten binnen opleidingen geneeskunde door respectievelijk Duitstalige en Franstalige studenten uit buurlanden. Deze studenten gingen na afstuderen in groten getale terug naar hun eigen land, waardoor in Oostenrijk en Wallonië een tekort dreigde aan Duits- of Franstalig medisch opgeleid personeel. Vanwege het daarmee samenhangende dringende belang van de volksgezondheid is het Oostenrijk en Wallonië toegestaan een quotasysteem te hanteren enkel voor de toegang tot de studie geneeskunde. De regering ziet geen ruimte om deze jurisprudentie toe te passen in de Nederlandse context.

2.4. Wet taal en toegankelijkheid (WTT)

De leden van de D66-fractie constateren dat de omkeerregeling niet in de Wet internationalisering in balans staat in tegenstelling tot het eerdere wetsvoorstel Wet Taal en toegankelijkheid. Deze leden constateren dat dit iets is waar het mbo-sector al jaren om vraagt. Deze leden zijn van mening dat het de toegankelijkheid van het mbo bevordert voor mensen die niet hun hele schooltijd in het Nederlands hebben doorgebracht, zoals vluchtelingen en kinderen van internationale werknemers. Zij vragen de regering waarom de omkeerregeling geen onderdeel is van de wet.

⁷⁹ HvJ EU 13 april 2010, C-73/08, ECLI:EU:C:2010:181 (Bressol).

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft de regering besloten de omkeerregeling niet op te nemen in het wetsvoorstel. Allereerst gaf de Raad van State aan dat het doel van de omkeerregeling niet past bij de doelstellingen van de Wet internationalisering in balans. Ten tweede is de Raad van State van mening dat de voorgestelde differentiatie van de referentieniveaus Nederlands voor internationale studenten een bredere reikwijdte heeft. De Raad van State is daarom van mening dat deze maatregel moet worden meegenomen in een bredere heroverweging van de referentieniveaus Nederlands passend bij de mbo-niveaus en doelgroepen. Ten derde ontbreekt het volgens de Raad van State aan een goede inventarisatie en motivatie waarom toepassing van de omkeerregeling leidt tot een gelijke of vergelijkbare diploma-waarde en welke perspectieven studenten hebben in het vervolgonderwijs of in een baan. Tot slot is het advies kritisch over de noodzaak van de omkeerregeling vanwege de geringe omvang van het beroep dat hierop kan worden gedaan. Het gaat om een kleine en specifieke groep (internationale) mbo-studenten. De Raad van State is van mening dat er meer inzicht moet komen over de omvang van de groep die gebruik zal maken van de regeling. Er is, gelet op dit advies, meer tijd nodig om te bepalen op welke manier het mbo toegankelijk gemaakt kan worden voor de doelgroep waar de omkeerregeling zich op richt. In het voorjaar van 2025 ontvangt de Tweede Kamer een voortgangsbrief over de aanpak basisvaardigheden in het mbo, in deze brief zal onder andere worden ingegaan op dit onderwerp.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering het aannemelijk acht dat de instroom van internationale studenten stijgt naar aanleiding van de bijstelling van de urennorm. Deze leden vragen de regering deze stelling te onderbouwen.

De studiekeuze van een student is van veel factoren afhankelijk. Denk daarbij aan de inhoud en de kwaliteit van een studie en de mogelijkheden om geschikte huisvesting te vinden. Maar ook externe factoren kunnen van invloed zijn op de instroom van EER-studenten. Hierbij kan worden gedacht aan maatregelen die in andere landen worden genomen om de studentmobiliteit te stimuleren en/of te beperken en aan ontwikkelingen zoals de Brexit. Ook de financiële situatie van de student zelf en de mogelijkheid om financiering voor de studie te krijgen, kunnen een rol spelen bij de studiekeuze. Met het verlagen van de urennorm, wordt de drempel om studiefinanciering te ontvangen voor EER-studenten lager. Het zou kunnen dat dit een rol speelt in de afweging van een individuele student. Het effect van al deze individuele factoren is echter niet te isoleren en te kwantificeren.

Daarnaast vragen zij welke juridische ruimte er is voor maatwerk met het oog op toegankelijkheid van het Nederlandse stelsel voor internationale studenten met een lager inkomen.

Studenten uit de EER hebben recht op Nederlandse studiefinanciering als zij, hun ouder of hun partner kwalificeren als migrerend werknemer. Op dat moment krijgen zij, net als Nederlandse studenten, ook recht op een aanvullende beurs. Als hun ouders een laag inkomen hebben, ontvangen zij een aanvullende beurs. Wanneer internationale studenten geen recht hebben op Nederlandse studiefinanciering, hebben zij mogelijk wel recht op studiefinanciering vanuit het land van herkomst. Het is overigens niet toegestaan om studiefinanciering in Nederland te ontvangen, als je studiefinanciering in een ander land ontvangt. Ook zijn er voor niet-EER-studenten beurzenprogramma's beschikbaar.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op het argument om de WTT in te trekken, namelijk dat ruimere mogelijkheden wenselijk waren en dat daarom meteen na inwerkingtreding van de WTT aanvullende wetgeving nodig zou zijn geweest. Deze leden constateren dat hierdoor zeker twee jaren zijn verstreken zonder dat instellingen extra mogelijkheden hebben voor beperking van de instroom, waardoor de problematiek is verergerd. Waarom lag het niet voor de hand om instellingen zo snel mogelijk een eerste instrumentarium in handen te geven en daarnaast zo snel mogelijk te werken aan verdere uitbreiding?

De regering is van mening dat het wetsvoorstel Wet taal en toegankelijkheid (hierna: de WTT) onvoldoende geschikt was om de problemen in het hbo en wo op te lossen en heeft het wetsvoorstel daarom ingetrokken.⁸⁰ Bovendien zou de WTT voor ongewenste problemen kunnen zorgen. Zo kende de WTT de maatregel dat een numerus fixus slechts drie jaar achtereenvolgend kon worden ingesteld, met een opdracht aan de instelling om capaciteitsvergroten maatregelen te nemen. Dit is in het licht van de huidige studentenaantallen met name in het wo onhaalbaar en zou betekenen dat verschillende opleidingen hun numerus fixus inmiddels hadden moeten stopzetten, met grote gevolgen voor de instellingen. Daarnaast gingen de taalmaatregelen in de WTT uit van een kwaliteitstoetsing, terwijl het voorliggende wetsvoorstel focust op doelmatigheidstoetsing. De regering is van mening dat de kwaliteit van het onderwijs in brede zin niet afhankelijk is van de taal van de opleiding, maar dat het wel de vraag is of het altijd doelmatig is om associate degree- en bacheloronderwijs anderstalig te verzorgen. De regering wenst de maatschappelijke omstandigheden waarin anderstalig onderwijs verzorgd wordt te betrekken in de toetsing, en wenst ook de gevolgen op stelselniveau hierin mee te nemen. De WTT zou dan ook al snel om aanpassing vragen. De beperkingen rond de numerus fixus en de groeiplicht zouden binnen zeer korte termijn weer moeten worden afgeschaft. En de kwaliteitstoetsing zou worden vervangen door een doelmatigheidstoetsing. Dat werd beoordeeld als bezwarend vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur tegenover de instellingen, studenten en andere belanghebbenden.⁸¹ Het invoeren en daarna aanpassen van de maatregelen uit de WTT zou dan geleid hebben tot hoge uitvoeringskosten bij instellingen, de NVAO en bij DUO. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en transparantie is daarom gekozen om het internationaliseringsbeleid op één moment in een nieuw wetsvoorstel te vervatten.

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat aan de keuze om de toets op taal te verplaatsen naar de sfeer van doelmatigheid aanmerkelijke bezwaren kunnen kleven, juist ook met het oog op de kwaliteit en toegankelijkheid van alle studenten. Immers, een wettelijke norm zoals opgenomen in de WTT betekent dat elke instelling aan dezelfde kaders geboden is en elke student daaraan zekerheid kan ontleen, terwijl het kader van doelmatigheid ertoe kan leiden dat instellingen op grond van onderlinge afspraken tot een onevenwichtige spreiding over het land kunnen komen. Deze leden vragen een reflectie op de door de regering beoogde verschuiving en de rol die het belang van studenten daarin speelt. Zij vragen daarbij een reactie op het voorbeeld dat een specifieke opleiding, die onder vrijwel gelijke omstandigheden door twee instellingen wordt aangeboden, slechts in de uithoeken van het land aanwezig is en wat het perspectief van doelmatigheid dan betekent.

⁸⁰ Kamerstukken II 2023/24, 35 282, nr. 66.

⁸¹ Kamerstukken II 2022/23, 22 452, nr. 85, p. 4.

De regering erkent het belang van internationalisering voor studenten, waaronder persoonlijke ontwikkeling, interculturele competenties en een bredere blik op vakgebieden en de wereld. Echter, de ongeremde groei van anderstalige opleidingen en internationale instroom kan aanzienlijke nadelige gevolgen hebben voor het stelsel als geheel en voor individuele studenten. Zo kan de instroom van internationale studenten de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandse studenten beperken, vooral wanneer onderwijscapaciteit beperkt is of wanneer studenten minder aanleg hebben voor het leren van vreemde talen. De onderwijskwaliteit kan onder druk komen te staan door een hoge belasting van onderwijsfaciliteiten en beschikbare docenten.

De wetgeving betekent niet dat anderstalig onderwijs uit het stelsel verdwijnt; er wordt enkel beoordeeld of de anderstaligheid van opleidingen daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft voor de samenleving. Deze collectieve waarde is ook in het voordeel van individuele studenten. Bovendien laat het wetsvoorstel ruimte om een derde van het curriculum van Nederlandstalige opleidingen in een andere taal (veelal het Engels) te verzorgen. Voor individuele studenten blijft het mogelijk om daarbuiten te kiezen voor een internationale minor of stage. Hierdoor kan ook binnen Nederlandstalige opleidingen een internationale dimensie worden aangebracht. Tot slot kunnen Nederlandse studenten op dezelfde wijze gebruikmaken van het Engelstalige onderwijsaanbod in de andere Europese landen, zoals internationale studenten kiezen voor een opleiding in Nederland.

Bij de beoordeling van de spreiding van het opleidingsaanbod kijkt de CDHO of er geen ondoelmatige concentratie van opleidingen ontstaat. In het geval van de toets anderstalig onderwijs gaat dit om de ondoelmatige concentratie van anderstaligheid. De regering streeft naar anderstalig onderwijs op plaatsen waar het de grootste maatschappelijke meerwaarde heeft, wat kan betekenen dat sommige studenten verder moeten reizen voor een Engelstalige opleiding. Tegelijkertijd kan dit op dit moment ook omgekeerd gelden voor Nederlandstalig onderwijs en studenten die daar de voorkeur aan geven, en meer in het algemeen voor opleidingen die maar op een beperkt aantal plaatsen in Nederland worden aangeboden, ongeacht de onderwijstaal.

Kan het bijvoorbeeld zo zijn dat een student uit Groningen genoeg moet nemen met een Engelstalige opleiding, omdat in Maastricht al een Nederlandstalige variant beschikbaar is of weegt het Nederlands dan zo zwaar dat beide opleidingen in beginsel in het Nederlands aangeboden moeten worden? Hoewel de overwegingen van doelmatigheid te begrijpen zijn, menen deze leden dat de regering doorschiet van het ene uiterste in het andere door te stellen dat niet langer de kwaliteit van de opleiding voor de student centraal staat voor wat betreft de taal, maar het belang van de samenleving.

De regering hecht er waarde aan ook hier te benadrukken dat het bij bereikbaarheid van opleidingen niet enkel gaat om de opleidingstaal. Ook nu worden opleidingen niet overal, en niet altijd in meerdere talen, aangeboden. Het uitgangspunt van de regering is dat een opleiding aan tenminste één instelling in het Nederlands verzorgd wordt. Daarnaast is het in de meeste gevallen passend dat het Nederlandstalige bacheloropleidingsaanbod groter is dan het anderstalige aanbod. Het hangt van de zelfregie van instellingen de zorgvuldige weging van de CDHO af op welke instellingen ruimte is voor anderstaligheid en waar niet. Hierover kan de regering op voorhand geen uitspraken doen.

2.5. Begrotingsstaten OCW 2024 en invoeren capaciteitsfixus bachelor of ad-opleiding

De leden van de D66-fractie maken zich net zoals veel docenten, studenten en onderwijsbestuurders ernstig zorgen over de in het hoofdlijnenakkoord aangekondigde bezuiniging op de instroom van internationale studenten die oploopt tot maar liefst € 293 miljoen structureel. Universiteiten stellen dat deze bezuiniging zó ver gaan, dat ook Nederlandse studenten en het Nederlandstalig onderwijs worden geraakt. Bijvoorbeeld omdat onderzoeksgebieden verdwijnen en internationale staf vertrekt en het onderwijsaanbod daardoor verschaalt. Aangezien € 293 miljoen een zeer specifiek bedrag is, lezen deze leden graag de specifieke onderbouwing van hoe deze besparing behaald wordt. Zij vragen of de regering kan toelichten op basis van welke aannames en berekening de financiële besparingen uit het hoofdlijnenakkoord van € 29 miljoen in 2026, oplopend tot structureel € 293 miljoen, zijn gebaseerd.

De reeks in het hoofdlijnenakkoord weerspiegelt de ambitie van de regering om het aantal internationale studenten te verminderen. Het gaat hierbij om het beperken van studiemigratie in het hoger onderwijs in de bachelorfase, met uitzondering van technische studies, rekening houdend met regionale omstandigheden. De exacte omvang van de financiële besparing is een keuze van de formatietafel.

Het wetsvoorstel kent een tweeledige doelstelling. Met de fixusmaatregelen beoogt de regering de instroom van internationale studenten te beheersen. Daarnaast beoogt de regering met een aantal maatregelen het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal te beschermen. Het wetsvoorstel biedt daarmee een gebalanceerd pakket aan maatregelen dat op termijn kan bijdragen aan de ombuiging uit het regeerprogramma. Het wetsvoorstel is niet primair ontworpen om financiële besparingen te realiseren. Naast het wetsvoorstel hebben de instellingen en de regering ook beschikking over andere instrumenten om te kunnen sturen op de studentenstromen, zoals het wervings- en selectiebeleid en bestuurlijke afspraken. De regering zal in de aanloop naar de begroting van 2026 separaat bestuurlijke afspraken maken met de instellingen om tot de verlaging van de uitgaven te komen. Als de hierboven beschreven maatregelen en zelfregie niet afdoende effect hebben, zal dat tot gevolg hebben dat de Rijksbekostiging per student wordt verlaagd.

De leden van de D66-fractie vragen of deze Wet internationalisering in balans en de onderliggende regelgeving ertoe gaat leiden dat deze taakstelling gaat worden gehaald.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat het wetsvoorstel niet als eigenstandig doel heeft om de internationale studentenaantallen te laten dalen, maar dat dit wel het gevolg kan zijn van de maatregelen. De verwachting is dat de instrumenten uit het wetsvoorstel zullen leiden tot een daling van het aantal anderstalige opleidingen, en daarmee mogelijk tot een daling van het aantal internationale studenten. Naast het wetsvoorstel hebben de instellingen en de regering ook beschikking over andere instrumenten om te kunnen sturen op de studentenstromen, zoals het wervings- en selectiebeleid en bestuurlijke afspraken. De regering zal in de aanloop naar de begroting van 2026 separaat bestuurlijke afspraken maken met de instellingen om tot de verlaging van de uitgaven te komen. De regering verwijst verder naar antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 10.1 van deze nota voor de relatie tussen het wetsvoorstel en de ombuiging uit het regeerprogramma.

Deze leden vragen de regering wat zij met deze taakstelling gaat doen als dit niet haalbaar is met het huidige pakket van maatregelen.

De regering draagt er zorg voor dat de ombuiging uit het hoofdlijnenakkoord gerealiseerd wordt. Zoals eerder in de beantwoording benadrukt, wordt de nadere invulling van de ombuiging uitgewerkt via bestuurlijke afspraken die de regering ter voorbereiding op de begroting van 2026 wil maken met het veld. De regering zal de Tweede Kamer daarover te zijner tijd verder informeren. De instrumenten uit het wetsvoorstel kunnen bijdragen aan de ombuiging. Vooruitlopend op het wetsvoorstel, is er ruimte voor onderwijsinstellingen om al aan de slag te gaan, bijvoorbeeld door het toepassen van een fixus op een traject, andere vormen van zelfregie, het omzetten van opleidingen naar het Nederlands en het blijvend herzien van het wervings- en selectiebeleid. Als de hierboven beschreven maatregelen niet afdoende effect hebben, zal dat tot gevolg hebben dat de Rijksbekostiging per student wordt verlaagd.

Tot slot vragen zij of de regering een inschatting kan maken van de bredere effecten op de economie als er voor € 293 miljoen wordt bezuinigd op internationale studenten op basis van eerder onderzoek hierover van het CPB en Nuffic.

Onderzoek van het CPB wijst uit dat internationale studenten de Nederlandse staatskas extra middelen opleveren wanneer zij na afronding van hun studie besluiten in Nederland werkzaam te worden.⁸² Een kleiner aantal internationale studenten hoeft niet direct schade aan de Nederlandse economie toe te brengen, zolang het percentage van deze studenten dat blijft groter wordt. Het zijn immers de studenten die blijven die bijdragen aan de Nederlandse economie. Recente onderzoeken tonen aan dat de blijfkans stijgt, met name in sectoren als techniek en ICT.⁸³ Uit onderzoek van Nuffic blijkt dat bij het verhogen van deze blijfkans, de kennis van de Nederlandse taal een grote rol speelt.⁸⁴ De uitbreiding van de zorgplicht om de Nederlandse taalvaardigheid te bevorderen naar internationale studenten kan dus een positief effect hebben op de blijfkans en daarmee op de economie. Tegelijkertijd zijn er ook ontwikkelingen die leiden tot hogere kosten dan die zijn aangenomen in het CPB-onderzoek. Zo betekent de herinvoering van de basisbeurs dat ook EER-studenten daarvan gebruik kunnen maken; de urennorm daarvoor is onlangs verlaagd na een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep. Daarbij is het van belang op te merken dat de brede effecten van het terugdringen van het aantal internationale studenten op de economie zijn omgeven met onzekerheid. Het CPB-onderzoek richt zich op het effect voor de overheidsfinanciën en is geen brede kosten-baten analyse. Zaken als de druk op onderwijsfaciliteiten en maatschappelijke voorzieningen, waaronder studentenwoningen, zijn bijvoorbeeld niet meegenomen in het onderzoek maar zijn wel heel belangrijk in de afweging van kosten en baten.

3. Probleem- en doelstelling

De leden van de D66-fractie vrezen dat er met de Wet internationalisering in balans te veel generieke maatregelen worden genomen voor specifieke knelpunten. Deze leden delen daarbij de kritiek van de Onderwijsraad en het Adviescollege toetsing regeldruk. Zij vragen de regering een overzicht

⁸² CPB, «Economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo», september 2019.

⁸³ ROA, «Blijfkansen van afgestudeerde internationale studenten uit het Nederlandse hoger onderwijs en hun impact op arbeidsmarktramingen», 2024.

⁸⁴ Nuffic, «Stayrate en arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden in Nederland», mei 2022.

te geven van de concrete knelpunten en problemen van internationalisering waar dit wetsvoorstel een oplossing voor is, uitgesplitst per regio, stad, instelling, opleiding en sector.

De concrete knelpunten en problemen waar dit wetsvoorstel een oplossing voor biedt worden beschreven bij de probleem- en doelstelling in de memorie van toelichting. De regering is van mening dat de knelpunten en problemen op landelijk niveau van een te grote omvang zijn, waardoor de sturingsinstrumenten en maatregelen uit dit wetsvoorstel nu nodig zijn. Tegelijkertijd ontvangt de regering vele signalen dat de zwaarte van deze knelpunten en problemen per regio verschilt. Hiervoor wordt ruimte en maatwerk geboden in de toets anderstalig onderwijs. Ook geven de instellingen zelf het maatwerk vorm middels de zelfregie, waaraan zij nu al geruime tijd werken. Het is echter niet mogelijk om dit in een dergelijk gedetailleerd overzicht weer te geven, aangezien deze informatie veelal niet op centraal niveau beschikbaar is.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om aan te geven wat zij precies bedoelt met «absorptiecapaciteit» van regio's en onderwijsinstellingen.⁸⁵

De absorptiecapaciteit is de hoeveelheid studenten die een opleiding of traject van onderwijs kan voorzien zonder dat de kwaliteit van het onderwijs daardoor achteruitgaat. Meerdere factoren hebben hier invloed op, zoals de student-staf-ratio en de beschikbaarheid van fysieke ruimtes. Als het aantal studenten toeneemt en niet alle studenten geabsorbeerd kunnen worden zonder dat de kwaliteit achteruitgaat, wordt gesproken van het bereiken van de absorptiecapaciteit van een onderwijsinstelling. Dit rechtvaardigt de inzet van een numerus fixus. In het geval van de absorptiecapaciteit van een regio kan gedacht worden aan zaken als (studenten)huisvesting en de druk op publieke voorzieningen, zoals het OV.

Daarnaast vragen zij waar de regering verwacht dat er de aankomende jaren aanvullende knelpunten zullen ontstaan.

De regering signaleert op dit moment geen aanvullende knelpunten. Wel is de verwachting dat de bestaande knelpunten verergeren zonder de instrumenten en maatregelen die dit wetsvoorstel mogelijk maakt. Hierbij kan gedacht worden aan verdere verengelsing van het opleidingsaanbod, het steeds verder verdwijnen van het gebruik van het Nederlands als onderwijs- en onderzoekstaal en een verslechtering van de toegankelijkheid van het Nederlandstalige onderwijs.

De leden van de D66-fractie vragen de regering wat zij verstaat onder het «wenselijke resultaat voor een betere balans» en wat wordt bedoeld met «specifieke ontwikkelingen».⁸⁶

Onder het wenselijke resultaat voor een betere balans wordt verstaan dat wordt bijgedragen aan de doelen van het wetsvoorstel, oftewel het behouden en versterken van de Nederlandse taal in het hbo en wo en het kunnen beheersen van de internationale studentenstromen. Naast de doelen van het wetsvoorstel heeft de regering in het regeerprogramma de ambitie uitgesproken de verengelsing terug te dringen en het aantal internationale studenten te verminderen. Hiermee geeft de regering helder aan dat zij het wenselijk acht het aantal anderstalige opleidingen te

⁸⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 37 en 39.

⁸⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 555, nr. 3, p. 38 en 49.

verminderen en de internationale studentenstromen te beperken. Het wetsvoorstel kan hier een bijdrage aan leveren.

De specifieke ontwikkelingen verwijzen in dit geval naar ontwikkelingen die ertoe kunnen leiden dat de Minister van OCW de bevoegdheid gebruikt om toestemming tot anderstaligheid in te trekken als ultimum remedium. Dit is nadrukkelijk een laatste stap in de escalatieladder. Mogelijke ontwikkelingen die hiertoe kunnen leiden zijn signalen die de doelmatigheid van het anderstalig aanbod in een specifieke opleiding (of cluster aan opleidingen) in een nieuw daglicht plaatsen. Zo kunnen ontwikkelingen op de arbeidsmarkt bijvoorbeeld leiden tot meer of minder behoefte aan anderstalige afgestudeerden in een bepaalde sector. Ook kunnen ontwikkelingen in nieuwe opleidingen ervoor zorgen dat het bestaande aanbod in dat domein opnieuw bezien dient te worden.

Deze leden lezen dat de regering stelt dat dit wetsvoorstel expliciet niet bedoeld is om de druk op de studentenhuisvestingsmarkt te verlichten. Zij vragen daarom welke specifieke knelpunten dit wetsvoorstel precies aan wil pakken.

Het Landelijk Actieplan Studentenhuisvesting 2022–2030 is in het leven geroepen om de druk op de studentenhuisvestingsmarkt te verlichten. Hoewel het niet het primaire doel van dit wetsvoorstel is om de druk op de studentenhuisvestingsmarkt te verlichten, kan het wel een gunstig neveneffect zijn. De specifieke knelpunten die dit wetsvoorstel wil aanpakken staan beschreven in de probleem- en doelstelling. Dit punt wordt toegelicht bij de eerdere bijdrage van de leden van de D66-fractie in paragraaf 3.

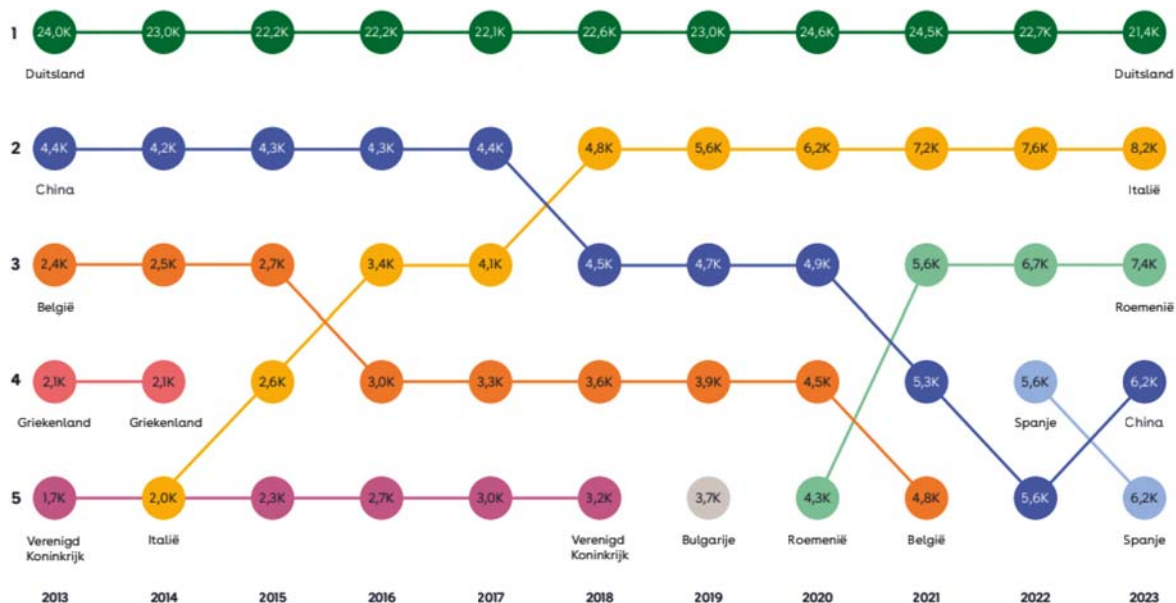
De regering stelt dat de instroom de afgelopen jaren aanzienlijk is gegroeid. De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten uit welke landen de studenteninstroom sterk is gegroeid.

De snelste absolute groei van internationale studenten in 2023–2024 was afkomstig uit Polen. In studiejaar 2023–2024 stonden 5.582 diplomastudenten uit Polen ingeschreven bij een bachelor- of masteropleiding. Dit is een stijging van 934 studenten (+21,1%) ten opzichte van het jaar ervoor. De snelste relatieve groei was afkomstig uit Turkije. In studiejaar 2023–2024 stonden 2.814 diplomastudenten uit Turkije ingeschreven bij een bachelor- of masteropleiding. Dit is een stijging van 553 studenten (+24,5%).⁸⁷

Jaarlijks zijn er verschuivingen te zien in de instroom per land. De onderstaande figuur laat een historisch overzicht zien van het aantal inkomende diplomastudenten voor de top 5 landen van herkomst.

⁸⁷ Nuffic, «Inkomende diplomamobiliteit in het hbo en wo 2023–24», mei 2024, p. 22.

Figuur 3: Verandering in de top 5 herkomstlanden van internationale studenten met de jaarlijkse totalen per land.¹



¹ Nuffic, «Inkomende diplomamobiliteit in het hbo en wo 2023–24», mei 2024, p. 23.

Daarnaast vragen deze leden of er in de landen waarvan de instroom de afgelopen jaren sterk is gestegen nog steeds expliciet studenten worden geworven.

Op 22 december 2022 is opgeroepen tot een algehele wervingsstop van internationale studenten. Instellingen hebben hieraan ieder op een eigen wijze invulling gegeven. Binnen deze wervingsstop is de ruimte geboden voor het voortzetten van het actief werven van internationale studenten voor opleidingen binnen (regionale) tekortsectoren in de zorg, de bèta/techniek en het onderwijs. Het is daarmee mogelijk dat instellingen actief internationale studenten geworven hebben in de landen waarvan de instroom gestegen is. Echter hebben zowel UNL als VH in de zelfregieplannen, gepubliceerd in maart 2024, aangegeven zich te richten op intelligente werving. Hierbij wegen instellingen zorgvuldig af waar werving zinvol is, vooral met het oog op maatschappelijke doelen zoals het aantrekken van talent voor tekortsectoren en regionale behoeften.

Totdat deze strategieën volledig zijn uitgerold, wordt in het hbo enkel gericht geworven voor sectoren en regio's met een duidelijk maatschappelijke meerwaarde. Universiteiten hebben aangegeven het besluit om niet actief te werven voort te zetten, vooral door niet deel te nemen aan internationale beurzen. Werving zal ook in het wo alleen plaatsvinden waar er regionale of nationale tekorten zijn op de arbeidsmarkt.

Tevens vragen zij de regering welke acties zijn ondernomen om met deze landen afspraken te maken over internationale mobiliteit.

De grootste instroom van internationale studenten in Nederland komt vanuit andere EU-lidstaten. De mogelijkheden om effectieve bilaterale acties af te spreken zijn vanwege het vrij verkeer van EU-burgers beperkt, vandaar dat de Nederlandse inzet zich richt op afspraken in Europees verband om tot een meer gebalanceerde mobiliteit te komen.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie de regering om een helder overzicht te geven van de instroomcijfers, absolute en relatieve studenten-aantallen per vakgebied, instelling en sector (mbo, hbo en wo).

Zie bijlage 2 voor een overzicht van de instroom in het studiejaar 2023–2024 per mbo, hbo en wo-instelling, uitgesplitst naar studierichting.

Daarnaast vragen deze leden uit welke landen de instroom de afgelopen jaren niet (of nauwelijks) is toegenomen of zelfs is afgenomen. Heeft de regering een verklaring voor deze stabiele en/of lagere instroom uit deze landen?

Van de top tien herkomstlanden in het studiejaar 2023–2024⁸⁸ is het aantal nieuwe inschrijvingen uit Duitsland veruit het grootst. Dit wordt eerder in deze paragraaf weergegeven in figuur 3. Hoewel de instroom uit Duitsland al jaren op een hoog niveau ligt, daalt de instroom uit Duitsland sinds 2020 licht. Een verklaring kan zijn dat in dat jaar de vereisten voor de opleiding psychotherapie zijn veranderd, waardoor het moeilijker werd voor afgestudeerde studenten psychologie met een buitenlands diploma om toegelaten te worden en staatsexamen te doen in Duitsland. Naast Duitsland is er alleen vanuit Ierland een daling in inkomende internationale studenten zichtbaar. Zo schreven zich in het studiejaar 2022–2023 nog 2.040 Ierse studenten in, in 2023–2024 daalde dit naar 1.999. De instroom uit India laat een zeer kleine stijging zien: in 2022 kwamen er 3.504 studenten uit India in Nederland studeren, in 2023 was dit 3.512.

De instroom uit alle andere landen in de top tien laat een stijging zien. In studiejaar 2023–2024 schreven 51.899 nieuwe internationale studenten zich in voor een volledige opleiding aan een hbo of wo-instelling. Dit zijn er 1.298 meer dan het voorafgaande jaar, een stijging van 2,6%.

3.1. Taal

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat voorzien is in uitzonderingen op de hoofdregel dat opleidingen in het Nederlands of het Fries zullen worden verzorgd. Het valt deze leden op dat onderwijsinstellingen zich afvragen of de geboden uitzonderingsmogelijkheden voldoende tegemoet zullen komen aan in de praktijk levende problemen. Kan bijvoorbeeld een uitzondering gemaakt worden voor opleidingen met het oog op grote tekorten op de arbeidsmarkt? Natuur- en Technische wetenschappen bijvoorbeeld zijn onmisbaar voor de Nederlandse kenniseconomie en de strategische onafhankelijkheid van de Nederlandse maakindustrie en het Nederlandse potentieel schiet simpelweg tekort om in de aspiraties te voorzien, zo horen deze leden. Ligt het onder deze omstandigheden niet voor de hand om op praktische overwegingen af te zien van een verbod op anderstalig onderwijs?

De toets anderstalig onderwijs in het aan de Tweede Kamer aangeboden wetsvoorstel houdt rekening met eventuele tekorten op de arbeidsmarkt als criterium voor het verlenen van toestemming voor het aanbieden van anderstalig onderwijs. Als een opleiding of traject zich hierop wil beroepen dient zij aan te tonen dat anderstalig onderwijs een toegevoegde waarde heeft en dat het goed beheersen van de Nederlandse taal geen vereiste is voor afgestudeerden om aan het werk kunnen. Opleidingen kunnen dus toestemming krijgen om anderstalig te blijven of te worden, mits zij voldoen aan de voorwaarden uit het criterium.

⁸⁸ Nuffic, «Inkomende diplomamobiliteit in het hbo en wo 2023–24», mei 2024, p. 22.

Bovendien zijn verschillende opleidingen in deze sector op dit moment Nederlandstalig. Een categorische uitzondering is dan ongewenst, aangezien de bestaande Nederlandstalige opleidingen binnen de aangewezen categorie zonder aantoonbare noodzaak toestemming krijgen om het onderwijs anderstalig te gaan aanbieden. Dit kan een negatief effect hebben op de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandse studenten en komt de positie van het Nederlands als onderwijs- en onderzoekstaal niet ten goede. In antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 5.5 van deze nota is uitgebreid toegelicht waarom de regering ervoor kiest geen brede categorieën opleidingen uit te zonderen van het doorlopen van de toets anderstalig onderwijs.

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of dit wetsvoorstel voldoende tegemoet kan komen op de regionale verschillen. Dat er knelpunten rond internationalisering bestaan wordt niet betwist, maar de knelpunten verschillen dusdanig per regio, dat de vraag opdoemt of de voorgestelde maatregelen wel een maatgerichte oplossing faciliteren.

De regering ziet dat de knelpunten rond internationalisering niet uniform over het land verspreid zijn. Daarom heeft zij regionaal maatwerk in het voorliggende wetsvoorstel mogelijk gemaakt via het criterium «regionale omstandigheden». Dit criterium laat ruimte voor anderstalig onderwijs in de regio's waar de opbrengsten van anderstalig onderwijs groter zijn dan de knelpunten, en internationalisering van belang is om aan regionale uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Dit punt wordt toegelicht bij de bijdrage van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie in paragraaf 1.

In hoeverre is de definitieve uitwerking van het onderhavige wetsvoorstel en de daarin opgenomen toets anderstalig onderwijs in lijn met de maatregelen die onderwijsinstellingen zélf al willen nemen in het kader van zelfregie?

De regering beschouwt zelfregie als een belangrijke pijler van de beleidsaanpak. Daarom is een verzoek gedaan aan instellingen om zelf actief regie te voeren door middel van onderlinge bestuurlijke afspraken, zowel voorafgaand aan de inwerkingtreding van wettelijke maatregelen als parallel daaraan.⁸⁹ De regering heeft veel waardering voor de stappen die daarin genomen zijn, onder hoede van de VH en UNL.

Voor de meeste maatregelen in de zelfregieplannen – huisvesting, werving, bestuursaal en de bevordering van Nederlandse taalvaardigheid voor docenten – is geen aanvullende regievoering vanuit wetgeving voorzien; de regering volgt de ontwikkelingen en voert, als relevant, het bestuurlijke gesprek over de voortgang.

De onderdelen van de zelfregieplannen die direct aansluiten op bepalingen uit het wetsvoorstel zijn als volgt:

1. UNL en VH spreken af om het bestaande aanbod kritisch tegen het licht te houden. Dit sluit aan op de toets bestaand anderstalig onderwijs. Instellingen krijgen de gelegenheid om zelf tot kritische keuzes te komen en om de doelmatigheid en spreiding van het anderstalig aanbod gezamenlijke te beschrijven in clusteraanvragen voor de toets anderstalig aanbodonderwijs.
2. Het invoeren van capaciteitsfixi of het inventariseren van waar capaciteitsfixi wenselijk zijn, houdt verband met de maatregelen in het

⁸⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 22 452, nr. 87 en bijlage.

- wetsvoorstel voor het gericht sturen op onderwijscapaciteit en het borgen van de toegankelijkheid voor Nederlandse en EER-studenten.
3. De afspraken rondom werving dragen bij aan het beheersen van de internationale studentenstromen. Door gericht te werven kunnen de instellingen voorkomen dat internationale studenten met de verkeerde verwachtingen naar Nederland komen. Op internationale beurzen wordt al niet meer actief geworven.
 4. Instellingen hebben plannen gemaakt om kennis te delen via het instellen van netwerken, en om gezamenlijk cursusaanbod te ontwikkelen op het gebied van taalvaardigheid. Dit draagt bij aan de doelen van het wetsvoorstel: de taalcompetenties van Nederlandstalige studenten vergroten en de binding van anderstalige studenten met Nederland vergroten.

Wat vindt de regering van de (ook door de Raad van State voorgestelde) benadering om onderwijsinstellingen zélf oplossingen te laten genereren en de taaltoets als ultimatum remedium achter de hand te houden?

De regering heeft vertrouwen in het proces van zelfregie en ziet dit als belangrijke eerste stap in het in balans brengen van de internationalisering van het wo en hbo. Zoals beschreven in het voorgaande antwoord, zijn er verschillende stappen ondernomen om de zelfregie te ondersteunen en zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de wetgeving. In het verleden is het echter lastig gebleken om de trend van de toenemende verengelsing van het onderwijs te keren. Een instelling kan goede individuele redenen hebben om een opleiding in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden, maar gezien de sterke groei van het anderstalig aanbod is het de vraag in hoeverre dit op stelselniveau ook een doelmatig en wenselijk beeld oplevert. De verantwoordelijkheid voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen ligt bij de overheid. De Minister van OCW moet als stelselverantwoordelijke in de positie zijn om te kunnen bijsturen als daartoe aanleiding bestaat. De toets anderstalig onderwijs en de advisering door de CDHO vormen daarom het sluitstuk van de regievoering.

Dit klemmt te meer nu het ernaar uitzielt dat niet uit te sluiten valt dat de taaltoets tweetalige opleidingen als ondoelmatig beschouwt zonder rekening te houden met beschikbaarheid van voldoende Nederlandstalig onderwijspersoneel. In de memorie van toelichting geeft de regering er blijk van deze belangrijke uitdaging naar het oordeel van deze leden ten onrechte expliciet niet te willen honoreren in de doelmatigheidsbeoordeling. Graag ontvangen deze leden een reactie en een toelichting welke concrete gevolgen deze opvatting voor het feitelijke voortbestaan van opleidingen en tracks kan hebben.

De regering benadrukt dat opleidingen met een anderstalige component altijd kunnen blijven bestaan, zolang ten hoogste een derde van het aantal studiepunten anderstalig wordt verzorgd. Dit biedt instellingen de flexibiliteit om anderstalig personeel in te zetten binnen Nederlandstalige bacheloropleidingen, waardoor de continuïteit en kwaliteit van het onderwijsaanbod gewaarborgd blijven. De regering benadrukt in dat kader bovendien dat opleidingen die moeite hebben Nederlandstalig personeel te vinden, dikwijls opleidingen zijn die opleiden voor beroepen met arbeidsmarkttkortingen. Deze opleidingen kunnen in de toets anderstalig onderwijs toestemming vragen om voor een groter deel dan een derde hun onderwijs anderstalig te verzorgen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de brede afweging over onderwijs-staal beter past bij de overheid dan bij vakgenoten. Deze leden vragen de regering hoe deze uitspraak zich verhoudt tot het wetsvoorstel, waarin de initiële afweging voor taalbeleid juist altijd bij instellingen wordt gelaten.

De initiële afweging voor de vormgeving van het taalbeleid en hoe dit wordt uitgewerkt in het onderwijs per opleiding, blijft een verantwoordelijkheid van instellingen. De centrale medezeggenschap heeft instemmingsrecht bij het vaststellen van het taalbeleid. De kaders worden vastgelegd in de wet. Individuele keuzes van instellingen die op zichzelf te verantwoorden zijn, kunnen samen met die van andere instellingen leiden tot een onwenselijk resultaat op landelijk niveau. Daarom introduceert de regering met dit wetsvoorstel een doelmatigheidstoets voor anderstalige associate degree- of bacheloropleidingen of -trajecten, waarin ook diverse maatschappelijke belangen meegewogen. In deze toets wordt ook gekeken naar het reeds bestaande Nederlandstalige en anderstalige opleidingsaanbod en de spreiding daarvan. Deze bredere afweging past beter bij de overheid dan bij vakgenoten.

De leden van de VVD-fractie lezen eveneens dat het EU-recht het maken van onderscheid tussen EU-onderdanen niet toestaat. Hoe verhoudt zich dat tot de numeri fixi op internationale studenten die bijvoorbeeld in Oostenrijk en Wallonië zijn ingesteld? Onder welke voorwaarden zijn daarmee uitzonderingen mogelijk?

Oostenrijk en Wallonië kennen geen numeri fixi op internationale studenten, maar hebben een quotasysteem voor de opleiding geneeskunde, waarbij een bepaald aantal plekken gereserveerd wordt voor studenten die hun vooropleiding hebben afgerond in het land van (vervolg)studie. Deze uitzondering op het vrije verkeer van personen is alleen toegestaan met een beroep op de risico's voor de volksgezondheid door een (dreigend) tekort aan medisch personeel. De maatregelen moeten aantoonbaar gerechtvaardigd en proportioneel zijn. Zie ook het antwoord op de vraag van de VVD-fractie in paragraaf 2.3.

De leden van de VVD-fractie lezen terug dat de regering van mening is dat op hogescholen en universiteiten aandacht voor de Nederlandse taalvaardigheid voor alle studenten van belang is. Daarnaast is taal één van de belangrijkste factoren die bijdraagt aan verbinding aan Nederland. Deze leden zijn benieuwd in hoeverre gekwantificeerd kan worden dat wanneer hogescholen en universiteiten het Nederlandse vak verplicht stellen op anderstalige opleidingen dit een positief gevolg heeft voor de stayrate en de binding met stad- en dorpsgenoten.

Het is niet mogelijk om precies te kwantificeren wat het effect van een verplicht vak Nederlands is op de blijfkans en de binding met stad- en dorpsgenoten. Wel heeft Nuffic in het onderzoek «Blijven na afstuderen»⁹⁰ perspectieven van internationale studenten die in Nederland zijn afgestudeerd gekwantificeerd. Hieruit blijkt dat voor 30% van de vertrekkers taalbarrières belangrijk of zeer belangrijk waren in hun besluit om uit Nederland te vertrekken. Het niet vinden van passend werk in Nederland was voor 51% van de vertrekkers een belangrijke of zeer belangrijke factor. Tegelijkertijd noemde 71% van de blijvers het spreken van de Nederlandse taal nuttig of zeer nuttig bij het vinden van een baan.

⁹⁰ Nuffic, «Blijven na afstuderen: Waarom internationale studenten besluiten van Nederland hun nieuwe thuis te maken», december 2023.

Daarnaast gaf 67% van de blijvers aan dat Nederlandse taalvaardigheid belangrijk of zeer belangrijk is om je thuis te voelen. Dit is uiteraard niet hetzelfde als de binding met stad- of dorpsgenoten, maar uit interviews bleek dat internationale alumni merkten dat men meer voor hen openstond nadat ze hoorden dat ze Nederlands konden spreken. Daarmee draagt het spreken van de Nederlandse taal bij aan de mogelijkheid om een sociaal en professioneel netwerk op te bouwen.

De leden van de VVD-fractie delen het oordeel van de regering dat taalbeleid van de instelling niet vrijblijvend mag zijn en tot concrete resultaten moet leiden. Om welke redenen is gekozen om deze afspraken te maken in een bestuurlijk akkoord? Zou het niet logischer zijn om bijvoorbeeld in lagere regelgeving uit te werken wat concreet van instellingen verwacht wordt? Deze leden vinden het in ieder geval van groot belang dat (anderstalige) studenten ook duidelijk kunnen inzien wat zij van hun onderwijsinstelling mogen verwachten. Op welke manier gaat deze duidelijkheid gecreëerd worden als dit niet in regelgeving wordt vastgelegd? Kan de regering daarnaast aangeven welke afspraken zij voornemens is te maken met onderwijsinstellingen?

De regering deelt de mening van de leden van de VVD-fractie dat het van groot belang is dat voor studenten inzichtelijk is wat zij van hun onderwijsinstelling mogen verwachten. Mede om die transparantie te verschaffen zijn instellingen verplicht om in hun taalbeleid te beschrijven hoe zij invulling geven aan de zorgplicht met betrekking tot het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid van studenten. Ook eventuele aanvullende bestuurlijke afspraken hierover zullen transparant en openbaar zijn. De regering is van mening dat bestuurlijke afspraken meer ruimte bieden voor maatwerk en beter kunnen worden afgestemd op de opgaven waar instellingen voor staan dan als de afspraken worden opgenomen in lagere regelgeving.

De reden dat de regering ervoor kiest om instellingen via zelfregie de kans bieden aan te tonen dat zij in staat zijn effectief de Nederlandse taalvaardigheid van studenten te bevorderen in zowel Nederlandstalige als anderstalige opleidingen en trajecten, is omdat zij grote waarde hecht aan de autonomie van Nederlandse hogescholen en universiteiten.

De regering acht het van belang dat de aanpak van instellingen tot meetbare resultaten leidt en is voornemens om bestuurlijke afspraken met de sector te maken over hoe de effectiviteit van de taalvaardigheidsmaatregelen wordt gemonitord. Voor meer informatie over mogelijke bestuurlijke afspraken op dit punt verwijst de regering naar het antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 6.2 van deze nota.

Indien de regering van oordeel is dat de genomen taalvaardigheidsmaatregelen onvoldoende resultaten genereren, voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om bij amvb nadere regels te stellen over de wijze waarop instellingen de uitvoering van de zorgplicht tot bevordering van taalvaardigheid in hun taalbeleid dienen op te nemen en uit te voeren.

De leden van de NSC-fractie lezen dat de Raad van State zorgen uit over het gelijktrekken van hbo- en wo-instellingen. Daarbij komt dat er binnen het hbo aanzienlijk minder buitenlandse studenten zijn, alhoewel dit voor een aantal hogescholen niet op gaat. Naar aanleiding van die achtergrond vragen deze leden hoe de regering rekening wil houden met de verschillen tussen hbo- en wo-instellingen.

De taalmaatregelen uit dit wetsvoorstel zijn erop gericht om de positie van het Nederlands als onderwijs- en onderzoekstaal te versterken. Deze maatregelen zijn niet bedoeld om te sturen op studentenstromen. Het verschil in het aandeel internationale studenten in het hbo en in het wo is daarom niet relevant voor de uitwerking van de toets anderstalig onderwijs. Wel erkent de regering dat het aandeel anderstalige opleidingen en trajecten in het hbo lager is dan in het wo en dat daarmee de uitgangspositie van het hbo een andere is dan die van het wo. Bij de nadere uitwerking van de toets anderstalig onderwijs zal worden voorzien in ruimte voor maatwerk zodat opleidingen worden beoordeeld met oog voor de specifieke, sectorale context. Dit wordt nader toegelicht in de beantwoording van de vraag in paragraaf I van de inbreng van de leden van de VVD-fractie. Daarnaast zal de impact van de toets anderstalig onderwijs in het hbo naar verwachting beperkt zijn, gezien het relatief lage aandeel anderstalige opleidingen en trajecten in het hbo. De impact van de toets kan mogelijk verder teruggebracht worden door de samenwerking en afstemming in de zelfregie binnen het hbo, waarvan de toets anderstalig onderwijs het sluitstuk vormt.

De leden van de NSC-fractie constateren dat deze wet voornamelijk gaat over bacheloropleidingen. Daarom vragen deze leden of er in het stelsel gericht ruimte moet worden gemaakt voor Nederlandse masteropleidingen rondom onderwerpen van nationaal belang. Masteropleidingen blijven nu bijna volledig buiten de reikwijdte van deze wet. Daarbij vragen zij ook hoe de regering de mogelijkheid beziet om masteropleidingen, waarvan er veel worden aangeboden of waarvan de afgestudeerden vaak in Nederland werken, ook in het Nederlands aan te bieden.

In antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie is in paragraaf 3.1 van deze nota uiteengezet waarom de regering de taalkeuze in de masterfase niet onderwerpt aan een doelmatigheidstoets. De in het wetsvoorstel geïntroduceerde toets waarmee wordt beoordeeld of het verzorgen van opleiding of -traject in een andere taal dan het Nederlands doelmatig is, is beperkt tot associate degree- en bacheloropleidingen en -trajecten. Dit betekent echter niet dat de Minister van OCW kan afdwingen dat een associate degree- of bacheloropleiding in het Nederlands moet worden verzorgd. De regering stelt de kaders, maar de keuze of een instelling een bepaalde opleiding wil verzorgen valt onder de autonomie van de instelling. Indien een instelling geen toestemming krijgt om een opleiding anderstalig te verzorgen is het aan haar om te besluiten of zij de opleiding omzet naar het Nederlands of afbouwt. Als de regering per wet zou regelen dat een specifieke opleiding in het Nederlands verzorgd dient te worden, zou dat een trendbreuk met het stelsel betekenen. Dit acht de regering niet wenselijk. Wel kunnen afspraken over de opleidingstaal in de masterfase worden betrokken bij de bestuurlijke afspraken die de regering van plan is te sluiten met hogescholen en universiteiten.

De leden van de NSC-fractie constateren dat het masteronderwijs nu voor 80% in het Engels wordt aangeboden, wat betekent dat er in het masteronderwijs niet of nauwelijks gebruik kan worden gemaakt van Nederlandse bronnen. Ook betekent dit dat er weinig scriptieonderzoeken kunnen worden gedaan naar onderwerpen die van groot nationaal belang zijn, noch dat onderwerpen als jeugdzorg, Gronings Gas of toeslagen onderdeel kunnen uitmaken van de vakken. Daarom vragen deze leden aan de regering of het op deze terreinen bevorderlijk kan zijn om in Engelstalige masteropleidingen een stage en/of scriptie in het Nederlands te faciliteren, zodat de studenten meer ervaring kunnen opdoen in de Nederlandse samenleving en bij werkgevers van de Nederlandse overheid en belangenorganisaties. Daarbij vragen zij ook of het in anderstalige

bachelor- en masteronderwijs nu mogelijk is voor Nederlandstalige studenten om Nederlandstalige stages te lopen en hier ook in het Nederlands een verslag of scriptie over te schrijven of dat deze wet hier mogelijkheden voor gaat bieden.

Instellingen kennen een grote mate van autonomie op het punt van de vormgeving van een curriculum. Onder de geldende wet- en regelgeving kunnen instellingen studenten toestaan om een stageverslag of scriptie in een andere taal dan de opleidingstaal te schrijven. Dit biedt individuele profileringsruimte aan studenten. Een instelling is echter niet verplicht om een dergelijk individueel verzoek van een student in te willigen. Om aan te sluiten bij de huidige praktijk, wordt de ruimte voor profilering van individuele studenten in het voorliggend wetsvoorstel behouden.

De leden van de BBB-fractie stellen de vraag of de uitzonderingsregels niet te ruim zijn geformuleerd.

In het wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen anderstalige opleidingen die worden uitgezonderd van het doorlopen van de toets anderstalig onderwijs en de doelmatigheidscriteria binnen die toets op basis waarvan een opleiding of traject mag afwijken van de norm om onderwijs in het Nederlands te verzorgen. Alleen talenopleidingen en joint programmes met een anderstalige buitenlandse instelling worden aangemerkt als evident doelmatig en daarmee categorisch uitgezonderd van de toets anderstalig onderwijs. In antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 5.5 van deze nota, wordt beschreven waarom de regering zich hiertoe beperkt.

De regering vindt tevens niet dat de doelmatigheidscriteria te ruim zijn geformuleerd. De inschatting is dat met de voorgestelde criteria de beste balans tot stand komt. Bij het vervolg van de uitwerking ziet de regering erop toe dat de criteria scherp, helder en toepasbaar worden geformuleerd. In antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 9 van deze nota gaat de regering nader in op de verwachte gevolgen van het wetsvoorstel.

Nu kunnen opleidingen een beroep doen op de uitzonderingsgronden regionale arbeidsomstandigheden, arbeidsmarkt, internationale uniciteit en internationale positionering. Deze leden vragen de regering of deze uitzonderingsregels niet preciezer en begrijpelijker geformuleerd hadden moeten worden.

De regering heeft in de wet criteria opgenomen waar aan voldaan moet worden om anderstalig onderwijs aan te kunnen blijven aanbieden. De regering vindt dat de criteria in de wet voldoende precies en begrijpelijk zijn geformuleerd. Bovendien worden de criteria nader uitgewerkt in een amvb. De regering heeft daarbij afgewogen dat de kaders van de toets anderstalig onderwijs en de criteria in de wet worden opgenomen, maar de precieze invulling daarvan in een amvb. Dit betreft een gedetailleerde uitwerking van de bij wet geregelde normen.

De leden van de SGP-fractie krijgen uit het wetsvoorstel en bijbehorende stukken de indruk dat bij anderstaligheid vrijwel uitsluitend gedacht wordt aan het Engels als tweede taal. Die benadering is, zeker binnen de context van hoger onderwijs en onderzoek, een magere invulling van het belang van meertaligheid. Het doet bijvoorbeeld te weinig recht aan de belangrijke rol van buurtalen. Deze leden vragen of en hoe de regering actief wil bijdragen aan een zo ruim mogelijke uitwerking en opvatting van meertaligheid, zowel in beleid als in (de uitwerking van) wetgeving.

Op dit moment worden veruit de meeste anderstalige vakken, trajecten en opleidingen in het Engels verzorgd. De regering is het met de leden van de SGP-fractie eens dat anderstaligheid een breder begrip is. Ook erkent zij dat het gebruik van buurtalen van meerwaarde kan zijn binnen het Nederlandse onderwijs en onderzoek. Zo bestaat er voor grensregio's het risico dat het verzorgen van onderwijs in het Nederlands de economische ontwikkeling en cohesie in het grensgebied belemmert. De regering heeft daarom «regionale omstandigheden» opgenomen als criterium in het beoordelingskader van de toets anderstalig onderwijs. Daarnaast wil de regering meertaligheid bevorderen door ruimte te bieden voor anderstaligheid binnen Nederlandstalige opleidingen en trajecten. Hiermee beoogt de regering instellingen de ruimte te geven om de voordelen van meertaligheid optimaal te benutten, terwijl tegelijkertijd wordt geborgd dat een substantieel deel van de opleiding in het Nederlands wordt verzorgd.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wil beschrijven wat het inhoudelijke verschil is tussen uitdrukingsvaardigheid en taalvaardigheid. Ziet de uitdrukingsvaardigheid op schrijven en spreken en omvat taalvaardigheid bijvoorbeeld ook leesvaardigheid of heeft de regering een andere bedoeling voor ogen?

De regering verstaat onder uitdrukingsvaardigheid het vaardig zijn om tijdens de opleiding kennis en inzichten (al dan niet vakspecifiek) zowel mondeling als schriftelijk tot uitdrukking te brengen. Met de term taalvaardigheid sluit de regering aan bij het Referentiekader doorlopende leerlijn taal en rekenen⁹¹ en verstaat de regering het vaardig zijn in de receptie en de productie van zowel mondelinge als schriftelijke taaluitingen. De term taalvaardigheid is daarmee breder dan de term uitdrukingsvaardigheid.

3.2. Fixusmaatregelen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering concludeert dat de toegankelijkheid voor de opleiding voor Nederlandse en EER-studenten nog niet onder druk staat. Waar baseert de regering dat op?

Onder toegankelijkheid verstaat de regering dat studenten die daartoe de potentie en ambitie hebben het hbo of wo succesvol kunnen bereiken en doorlopen.⁹² In vergelijking met andere West-Europese landen is de toegankelijkheid van het hbo en wo in ons stelsel goed.⁹³ Nederlandse jongeren kunnen in de meeste gevallen direct doorstromen naar de opleiding van hun eerste voorkeur. Uit de monitor beleidsmaatregelen 2022–2023 blijkt dat slechts 5% van de aspirant-studenten in het hbo en wo gezamenlijk niet kon starten aan de opleiding van de eerste keus, vanwege een afwijzing bij een numerus fixusopleiding.⁹⁴ Al deze studenten konden als ze dat wilden wel starten op andere (tweede keus) opleiding. Hieruit blijkt voor de regering dat de toegankelijkheid van het onderwijs nog niet onder druk staat, ook niet binnen fixusopleidingen.

Is de regering van mening dat toegankelijkheid van het onderwijs bijvoorbeeld ook onder druk kan staan door een tekort aan studentenhuysvesting?

⁹¹ Doorlopende leerlijnen Taal en Rekenen, «Referentiekader taal en rekenen: De referentieniveaus», 2009.

⁹² ResearchNed, «Stelselrapportage hoger onderwijs 2016–2023», oktober 2023, p. 13.

⁹³ ResearchNed, «Stelselrapportage hoger onderwijs 2016–2023», oktober 2023, p. 24.

⁹⁴ ResearchNed, «Monitor beleidsmaatregelen 2022–2023», juni 2023, p. 85.

Naar het oordeel van de regering heeft een tekort aan studentenhuisvesting geen negatieve invloed op de toegankelijkheid van het onderwijs. De regering benadert het toegankelijkheidsvraagstuk voor het onderwijs vanuit de vraag of iedereen die over de juiste vooropleiding beschikt, en die dat wil, daadwerkelijk kan gaan studeren aan een hogeschool of universiteit. Wel erkent de regering dat de beschikbaarheid van studentenhuisvesting een overweging kan zijn met invloed op de studiekeuze van aspirant-studenten.

Betekent dit ook dat, naar mening van de regering, een fixus op niet-EER-studenten nog niet ingezet mag worden door instellingen?

Gezien de huidige verhoudingen in herkomst van studenten bij numerus fixusopleidingen is het niet waarschijnlijk dat een fixus op niet-EER-studenten grote impact zal hebben op de totale instroom van internationale studenten. Bij bacheloropleidingen in het hbo met een numerus fixus is op basis van cijfers van DUO minder dan 1% afkomstig van buiten de EER. Het is dus onwaarschijnlijk dat de aanmeldingen van deze aspirant-studenten in aanmerkelijke mate bijdragen aan de ontoereikendheid van de onderwijscapaciteit. In 2023 kwam gemiddeld nog geen 5% van de instroom op bacheloropleidingen met een numerus fixus van buiten de EER. Er zijn slechts negen fixusopleidingen met meer dan 10% instroom afkomstig van buiten de EER, waaronder twee uitschieters met 20% instroom van buiten de EER. Het is mogelijk dat bij enkele van die opleidingen een maximering van het aantal plaatsen voor niet-EER-studenten positief effect heeft op de toegankelijkheid voor EER-studenten.

Tegelijkertijd ziet de regering dat zowel het aantal als het aandeel internationale studenten dat instroomt van buiten de EER in de afgelopen jaren is toegenomen. Het is dus niet ondenkbaar dat deze instroom in de toekomst wel risico's voor de toegankelijkheid van Nederlandse en andere EER-studenten met zich meebrengt. Het is belangrijk hierop te anticiperen en daarom dit instrument in de wet op te nemen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het te verenigen is met het uitgangspunt van zelfregie dat de noodfixus in het wetsvoorstel beperktere mogelijkheden biedt dan die in het wetsvoorstel WTT. Deze leden vragen waarom in het voorliggende wetsvoorstel de noodfixus op voorhand eenmalig is, terwijl de WTT de mogelijkheid van herhaling openliet. Bovendien vragen zij waarom materiële criteria zijn toegevoegd voor het instellen van de noodfixus, waardoor de instelling moet aantonen dat een ernstig risico voor de kwaliteit van het onderwijs ontstaat. Waarom wordt het nu noodzakelijk geacht dit criterium expliciet te verankeren?

De regering herkent het beeld niet dat de noodfixus in het nu voorliggende wetsvoorstel beperktere mogelijkheden biedt dan de noodcapaciteitsfixus⁹⁵ in het wetsvoorstel WTT. Hieronder gaat de regering nader in op drie aspecten daarvan: de reikwijdte van de maatregel, de voorwaarden om de noodfixus in te stellen en het aantal keer dat een noodfixus kan worden ingesteld.

De noodfixus uit de WTT kon worden ingezet bij een onverwachte en grote stijging van de instroom van personen van buiten de EER. Deze noodfixus had enkel betrekking op de aspirant-studenten van buiten de EER. De noodfixus in het nu voorliggende wetsvoorstel kan betrekking

⁹⁵ Voor de leesbaarheid van dit antwoord spreken we hierna simpelweg van «noodfixus». Uit de context blijkt telkens of het gaat om de noodfixus zoals in het wetsvoorstel voorgesteld, of om de noodcapaciteitsfixus zoals in de WTT was voorgesteld.

hebben op alle studenten, niet alleen de studenten afkomstig van buiten de EER. Ook kan deze noodfixus worden ingezet bij opleidingen die al een numerus fixus kennen, als door de grote en onverwachte groei van het aantal aanmeldingen van personen van buiten de EER de toegankelijkheid van deze fixusopleiding voor EER-studenten in het geding komt. Dit was niet mogelijk met de noodfixus in het wetsvoorstel WTT. Bovendien komt het instrument noodfixus naast voor ad- en bacheloropleidingen nu ook beschikbaar voor masteropleidingen. Daarmee is de nu voorgestelde noodfixus op deze drie elementen ruimer in te zetten door instellingsbesturen dan hoe deze was ontworpen in de WTT.

Er is geen toetsing vooraf over het instellen van een noodfixus. Dat is de reden dat de criteria nu zo expliciet in de wet zijn opgenomen. De beoordeling of sprake is van een «onverwachte en grote stijging», «ontoereikende beschikbare onderwijscapaciteit» en «ernstig risico voor de kwaliteit van het onderwijs» ligt bij het instellingsbestuur. Het gaat hier om een zeer ingrijpend instrument, waarbij tijdens de inschrijving de voorwaarden voor toelating van studenten worden aangepast. Dit heeft grote gevolgen voor studiekeizers, zij krijgen immers onverwacht te maken met selectie. Bij de noodfixus van de WTT moest sprake zijn van een capaciteitsprobleem dat *in overwegende mate* veroorzaakt wordt door de instroom van niet-EER-studenten. Wat daaronder moest worden verstaan moest bij amvb nader worden uitgewerkt. De regering vindt deze formulering te zwaar. In dit wetsvoorstel ligt de nadruk op de gevolgen van een noodsituatie, in plaats van op de exacte, kwantitatieve instroom.

De WTT verplichtte in een amvb procedurele regels vast te stellen. Het gaat dan om de bekendmaking en het maximum aantal keer dat een noodfixus achtereen mag worden ingesteld. Het voorliggende wetsvoorstel kent slechts een delegatiebevoegdheid om bij regeling nadere regels te kunnen stellen over de uitvoering van de noodfixus. De regering is alleen van plan de meest noodzakelijke wijzigingen door te voeren in de Regeling aanmelding en toelating hoger onderwijs (Ratho) die inzet van de noodfixus mogelijk maken, zonder daarbij instellingen te veel te willen beperken in de uitvoering daarvan. Wel heeft de regering de maximering van het aantal keer dat een noodfixus achtereen kan worden ingesteld in de wet opgenomen. Dit in tegenstelling tot de WTT, die een maximum kende van tweemaal achtereen. Instellingen die te maken krijgen met de onverwachte en grote groei kunnen namelijk voor het jaar volgend op het jaar waarin zij de noodfixus inzetten, een reguliere numerus fixus vaststellen. Op die manier wordt de rechtszekerheid voor studenten vergroot. Bovendien verplicht het instellingen om na te denken over de inrichting van een selectieprocedure en om deze tijdig vast te stellen. Ook dat dient het belang van de student om zich te kunnen voorbereiden op de selectie en een goede afweging voor de studiekeuze te maken.

3.3. Regievoering

De leden van de VVD-fractie willen de regering in herinnering brengen dat in eerdere Kamerbrieven werd gesproken over een zogenaamd «regie- orgaan». In de uitwerking in dit wetsvoorstel lijkt niet te worden voorzien in een apart orgaan dat regievoering als verantwoordelijkheid heeft. Deze leden onderschrijven het belang van zelfregie door instellingen, maar zijn van mening dat dit deels aangevuld dient te worden met een vorm van landelijke regie. Op welke manier wordt hieraan invulling gegeven? Waarom heeft de regering besloten niet langer te kiezen voor de invulling van een regie-orgaan? Is een regie-orgaan in de toekomst wenselijk?

Bij de vormgeving van de wettelijke maatregelen heeft de regering verkend of een regieorgaan een gepaste vorm is om uitdrukking te geven aan het gewenste stelselperspectief op internationale studentenstromen en anderstalig onderwijsaanbod. Er is echter gekozen voor een getrappt sturingsmodel dat zelfregie als basis neemt en waarvan overheids-toetsing, na advisering door de CDHO, het sluitstuk vormt. Een regie-orgaan is in dit stelsel van regievoering op dit moment volgens de regering niet van toegevoegde waarde, wel zal de CDHO adviseren over bredere ontwikkelingen in het anderstalig en Nederlandstalig onderwijs-aanbod. Bij de evaluatie van de wet zal ook de samenloop tussen wettelijke instrumenten, zelfregie en bestuurlijke afspraken worden gezien.

De leden van de NSC-fractie merken op dat Nederland op de lange termijn behoefte houdt aan hoog gekwalificeerd personeel voor onze economie. In welke mate bevordert deze wet de «stayrate» van internationale studenten? Welke andere maatregelen kunnen de stayrate bevorderen? Hoe kunnen instellingen ervoor zorgen dat Nederlandse en internationale studentenpopulaties meer gemengd raken en internationale studenten in brede zin meer contact krijgen met de Nederlandse maatschappij?

Nuffic heeft verschillende onderzoeken gedaan naar de wijze waarop de blijfkans kan worden vergroot en wat de instellingen daaraan kunnen doen.⁹⁶ De beheersing van de Nederlandse taal is een factor die de blijfkans van internationale studenten vergroot. In het wetsvoorstel wordt de wettelijke taak voor instellingen om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten te bevorderen, uitgebreid naar het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid van alle studenten. De regering verwacht dat dit ook een positief effect zal hebben op de blijfkans. Het wetsvoorstel is onderdeel van een bredere aanpak, waar ook de zelfregieplannen van UNL⁹⁷ en de VH⁹⁸ deel van uit maken. In de zelfregieplannen hebben UNL en de VH ook maatregelen aangekondigd om de blijfkans te vergroten. Zo werken hogescholen en universiteiten met lokale en regionale partners samen aan een plan om de blijfkans van internationale studenten actief te vergroten.

De leden van de BBB-fractie hechten er belang aan dat bestuurders zelf verantwoordelijkheid nemen. Als voorbeeld wijzen deze leden naar de Vereniging Hogescholen die maatregelen hebben afgesproken onder de noemer zelfregie. Dit zijn bindende afspraken om te zorgen dat de buitenlandse instroom niet toeneemt. Daar waar studenten hard nodig zijn voor een tekortsector of de regionale arbeidsmarkt, kan daarmee rekening gehouden worden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het hoger onderwijs al jaren een stabiele instroom van internationale studenten heeft en veel minder Engelstalige opleidingen dan in het wetenschappelijke onderwijs. Waarom vindt de regering het dan toch van belang een verplicht doelmatigheids-regime in het hbo in te voeren?

Hoewel het totaalaantal en aandeel anderstalige bacheloropleidingen en -trajecten in het hbo aanzienlijk lager ligt dan in het wo, volgt hieruit niet automatisch de conclusie dat iedere bestaande anderstalige opleiding of ieder anderstalig traject in het hbo doelmatig is. Bovendien verschilt de mate van verengelsing per sector binnen het hbo. In antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 3.2

⁹⁶ Nuffic, «Verhogen blijfkans internationale studenten».

⁹⁷ Bijlage 1136673 bij Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89.

⁹⁸ Bijlage 1136672 bij Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89.

van deze nota wordt nader onderbouwd waarom de regering ervoor kiest het bestaande anderstalige aanbod eenmalig te toetsen op doelmatigheid.

Het doet de leden van de SGP-fractie deugd dat de regering niet op microniveau wil sturen op de inrichting van het onderwijs. De bestuurlijke verantwoordelijkheid berust bij de instellingen. Toch bekruipt deze leden het gevoel dat het voorstel voor de toets anderstalige onderwijs en het concept van de uitwerking wel degelijk van een zeker microniveau getuigen. Vanuit de sector is ook te vernemen dat een omvangrijk en bureaucratisch systeem ontstaat, waarvan de criteria moeilijk toetsbaar zijn en snel tot ongerechtvaardigde ongelijkheid kunnen leiden. De Onderwijsraad betwijfelt of de toets uitvoerbaar is. Deze leden vragen hoe de regering dergelijke signalen weegt en in hoeverre een heroverweging gepast kan zijn.

Het wetsvoorstel is in de voorbereiding afgestemd met diverse actoren in het onderwijsveld. De regering neemt alle signalen uit de consultatie erg serieus. De advisering van de Onderwijsraad, instellingen in de uitvoeringstoets en de internetconsultatie en adviezen van *economic boards* en andere actoren zijn aanleiding geweest tot het aanpassen van het wetsvoorstel. De regering heeft hierop gereflecteerd in hoofdstuk 9 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. In de uitvoeringstoets hebben de instellingen voor hbo en wo aangegeven dat de toets anderstalig onderwijs uitvoerbaar is, voor zowel het bestaande aanbod, als het nieuwe aanbod. Deze adviezen hebben geen aanleiding gegeven om de toets te heroverwegen. Wel zijn de termijnen voor indiening verruimd, om meer ruimte te geven voor onderling overleg en voor de uitvoering van de zelfregieplannen voordat de definitieve aanvraag voor de toets anderstalig onderwijs moet worden ingediend. Bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel in de amvb blijft de regering nauw in gesprek met de sector en de CDHO.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

4.1 Traject

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering het niet de bedoeling acht dat aparte fixi gaan gelden voor afstudeerrichtingen binnen een opleiding. Deze leden willen de regering vragen nog te verduidelijken of een (gedeeltelijk) gemeenschappelijk eerste jaar daarmee ook gelijk uitsluit dat twee stromen binnen een opleidingen worden gezien als verschillende trajecten.

De regering kan dat bevestigend beantwoorden. Zoals de regering in de memorie van toelichting heeft aangegeven, vormt een traject voor de student de gehele opleiding. De definitie van traject schrijft daarom ook voor dat het traject evenveel studielast heeft als de opleiding zelf. Uitzondering daarop vormen versnelde trajecten. Dat bevestigt echter de hoofdregel dat het traject een volledig programma vormt. Immers is een versneld traject, ondanks de kortere studieduur, een volledig programma dat in zijn geheel recht geeft op een diploma. Daarmee onderscheidt het zich van bijvoorbeeld een honourstraject (speciaal traject bedoeld in artikel 7.9b WHW), en van afstudeerrichtingen die pas later in de opleiding beginnen, na een gemeenschappelijk eerste jaar. In de memorie van toelichting is aangegeven dat afstudeerrichtingen (of stromen) binnen een opleiding na een gemeenschappelijk eerste jaar niet onder de definitie van traject vallen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering waarom zij ervoor heeft gekozen om alleen anderstalige trajecten te registreren in plaats van alle trajecten. Deze leden zijn van mening dat de wildgroei aan trajecten het beeld van aanbod in het onderwijsstelsel vertroebelt en sturing moeilijker maakt. Deze leden wijzen daarbij op de kritiek van de Onderwijsinspectie uit 2023 waar zij stellen dat geen enkele organisatie, de NVAO noch de Onderwijsinspectie noch andere actoren, een goed landelijk beeld kunnen geven van de opleidingskwaliteit in het hbo en wo. Deze leden zijn van mening dat dit wetsvoorstel een goede kans biedt om meer inzicht te geven in het stelsel. Zij vragen de regering hierop te reflecteren en de registratie van alle trajecten te heroverwegen.

Uit onderzoek van ResearchNed blijkt dat er een veelheid aan trajecten, varianten, (afstudeer)richtingen, «tracks» en programma's bestaat binnen hbo- en wo-opleidingen.⁹⁹ ResearchNed geeft ook aan dat dit niet voor problemen zorgt onder studenten. De NVAO toetst bij de accreditatie ook de kwaliteit van deze onderdelen die aan de opleiding verbonden zijn. Bovendien beoordeelt de NVAO of een track past binnen de leerdoelen van de opleiding.

Het begrip traject in het wetsvoorstel heeft niet tot doel inzicht te krijgen in het aanbod aan trajecten. Het heeft ook niet tot doel trajecten te uniformeren. De regering wil de flexibiliteit die instellingen op dit moment hebben bij het inrichten van hun onderwijsprogramma's intact laten. De registratieplicht die met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, is slechts beoogd om anderstaligheid en numeri fixi inzichtelijk te maken. Overigens biedt de Registratie Instellingen en Opleidingen (RIO) wel de mogelijkheid om vrijwillig meerdere trajecten, afstudeerrichtingen en programma's binnen een opleiding te registreren.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op het element studieduur in de definitie van traject, waarvan geregeld wordt dat het aantal studiepunten gelijk moet zijn aan die van de opleiding als geheel. Het zou volgens deze leden logisch kunnen lijken dat een traject juist minder studiepunten bevat dan de opleiding als geheel, aangezien het traject een programma is binnen de opleiding. Zij vragen de regering de betekenis van het voorstel te illustreren aan de hand van een praktisch voorbeeld.

De regering benadrukt dat een traject een volledig programma behelst dat recht geeft op een diploma. Een macrodoelmatigheidstoets op de anderstaligheid van onderdelen van een opleiding zou onuitvoerbaar en moeilijk te controleren zijn. Zoals in de memorie van toelichting aangegeven is het traject voor de student vergelijkbaar met de opleiding. Het betreft slechts een administratief, juridisch onderscheid dat verband houdt met de regels rondom accreditatie (een aparte opleiding moet apart worden geaccrediteerd, een traject hoeft dat niet) en macrodoelmatigheid (een nieuwe opleiding moet getoetst worden op macrodoelmatigheid, een traject hoeft dat niet). Bekendst zijn de anderstalige trajecten. Deze vormen een volledig programma, dat zich vanaf begin tot het eind onderscheidt van het Nederlandstalige traject, vanwege de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd. Een meer inhoudelijk (fictief) voorbeeld zou kunnen zijn diergeneeskunde, met een traject dat de focus legt op gezelschapsdieren en een traject met de focus op vee. Studenten volgen dan veelal gezamenlijk hoorcolleges, maar apart werkgroepen. Verder verschilt de focus bij bijvoorbeeld (praktijk)opdrachten en stages. De regering verwijst in dat verband ook naar de beantwoording van de voorgaande vragen van de leden van de VVD- en D66-fracties.

⁹⁹ ResearchNed, «Tracks in het hoger onderwijs», december 2018.

4.2 Taalbeleid van deinstelling

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben vragen over de besluitvorming binnen onderwijsinstellingen om onderwijs in een andere taal te verzorgen. Met de regering zijn deze leden van mening dat het taalbeleid binnen een onderwijsinstelling moet kunnen rekenen op draagvlak onder studenten en docenten. De centrale medezeggenschap moet daarom voortaan instemmen met het toekomstige taalbeleid van de onderwijsinstelling en wijzigingen van de Onderwijs- en Examenregeling. Deze leden vragen de regering waarom niet is gekozen om de medezeggenschap ook te betrekken bij de gevolgen van deze wet voor het personeel bij beëindiging van anderstalige opleidingen.

De Minister van OCW besluit of een instelling instemming wordt verleend om een opleiding of traject in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen. Op de besluiten die het bestuur van de instelling neemt, heeft de medezeggenschap haar gebruikelijke rechten. In alle gevallen zal sprake zijn van een afbouwperiode, zodat de opleiding de tijd en ruimte krijgt voor een deugdelijke overgang.

Zij vragen de regering om te waarborgen dat de medezeggenschap ook instemmingsrecht krijgt bij flankerend beleid, zoals recht op scholing in de Nederlandse taal, redelijke termijnen of andere (arbeidsrechtelijke) aspecten.

Op besluiten van de instelling is er een rol voor de medezeggenschap, met het oog op gedegen besluitvorming en draagvlak. Als er regelingen worden gemaakt op het gebied van de arbeidsomstandigheden, dan heeft de centrale medezeggenschap hierop instemmingsrecht.¹⁰⁰ Medewerkers-gremia hebben dergelijke rechten ook op grond van artikel 27 van de Wet op de ondernemingsraden (WOR), onder meer op het gebied van de personeelsopleiding (lid f).

Daarnaast vragen deze leden de regering waarom niet op alle niveaus van medezeggenschapsraden invloed op het taalbeleid van instellingen, opleidingen en tracks wordt ingevoerd.

In het wetsvoorstel krijgen de centrale raden en opleidingscommissies een instemmingsrecht, respectievelijk op het instellingsbrede taalbeleid en op de opleidingstaal in de Onderwijs en Examenregeling (hierna: OER). Welk medezeggenschapsorgaan wordt betrokken is gekoppeld aan de bestuurslaag die het besluit neemt. In dit wetsvoorstel is het taalbeleid instellingsbreed beleid, omdat het taalbeleid in de hele breedte gewogen moet worden. Instellingsbreed beleid wordt voorgesteld door het College van Bestuur, waardoor de centrale medezeggenschap aan zet is. Daarnaast heeft de opleidingstaal impact op de opleidingsinrichting. Keuzes over inrichting van een opleiding worden door het opleidingsbestuur gemaakt. Daarbij is de opleidingscommissie betrokken.

De leden van de D66-fractie constateren dat het aantal numerus fixus op een traject en maximering van het aantal plaatsen voor niet-EER-studenten zullen worden geregistreerd. Deze leden lezen dat de regering het instellen van noodfixi vanwege het uitzonderlijke en eenmalige karakter niet gaat registreren, maar moet wel worden gemeld aan de Minister. Deze leden vinden de noodfixus een vergaand en ingrijpend instrument. Zij vragen de regering of de Minister de Kamer daarom jaarlijks kan informeren over de toepassing van deze noodfixi.

¹⁰⁰ Dit volgt uit artikel 9.33, lid 1, sub e, WHW.

De noodfixus zal naar verwachting in zulke uitzonderlijke gevallen worden ingezet dat dit minder dan eens per jaar zal voorkomen. Het ligt daarom niet in de rede om de Tweede Kamer periodiek hierover te informeren. Wel zal de inzet van de noodfixus worden gemonitord. Dit kan bijvoorbeeld door het mee te nemen in het jaarlijkse Trendrapport HO, waarin ook de inzet van numeri fixi bij associate degree- en bacheloropleidingen wordt gemonitord. Ook wordt dit meegenomen in de evaluatie van de wet, vijf jaar na inwerkingtreding daarvan.

De leden van de D66-fractie lezen dat instemmingsrecht van de medezeggenschap vereist is op het taalbeleid. Deze leden zijn hier voorstander van en complimenteren de regering voor dit voornemen. Zij vragen of de regering verwacht dat de kaders van dit instemmingsrecht duidelijk genoeg zijn voor de medezeggenschap. De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de medezeggenschap in staat zal worden gesteld om deze nieuwe taak goed uit te voeren.

De regering verwacht dat het instemmingsrecht dat in het wetsvoorstel is opgenomen voldoende duidelijk is voor de medezeggenschap en dat de medezeggenschap goed in staat zal zijn de nieuwe taak uit te voeren. De medezeggenschapsrechten die in het wetsvoorstel zijn opgenomen sluiten aan bij de bestaande rol en taken van de betrokken medezeggenschapsraden, zoals het instemmingsrecht van de centrale medezeggenschapsraad op het instellingsplan. Ook stelt voorliggend wetsvoorstel specifieke vereisten wat er in het taalbeleid moet worden opgenomen. Deze informatie geeft de centrale medezeggenschapsraad handvatten voor het invullen van het instemmingsrecht. Voor de opleidingscommissies worden taalkeuzes opgenomen in de jaarlijks terugkerende OER-besluitvorming, waarin zij al meerdere instemmings- en adviesrechten hebben.

De afgelopen jaren zijn diverse stappen gezet om de medezeggenschap in het hbo en wo te versterken, wat van meerwaarde zal zijn voor de medezeggenschapsraden die te maken krijgen met voorliggend wetsvoorstel. Naar aanleiding van een aantal moties van uw Kamer zijn onlangs door studenten- en medezeggenschapsorganisaties, VH en UNL afspraken gemaakt over de facilitering van de medezeggenschap op het gebied van ondersteuning, communicatie, scholing en vergoedingen. Daarbij is er voor de periode 2024–2027 € 3 miljoen per jaar extra toegezegd. Dit geld moet in samenspraak met de medezeggenschap worden ingezet om de gremia te versterken. Ook zetten het ISO en de LSVb, in samenwerking met (andere) medezeggenschapsorganisaties en koepels, in het najaar van 2024 het loket Medezeggenschap op, waar leden van medezeggenschapsorganen voor informatie over hun rechten en plichten terecht kunnen.

Deze leden vragen de regering waarom zij de eisen aan de gedragscode niet zo heeft verscherpt dat handhaving door de Onderwijsinspectie wel mogelijk was geweest.

Met dit wetsvoorstel wordt de gedragscode vervangen door een verplichting tot het vaststellen van instellingsbreed taalbeleid. Doordat het taalbeleid elke zes jaar dient te worden vastgesteld en de instemming van de medezeggenschap hiervoor vereist is, beoogt de regering te stimuleren dat het taalbeleid doorlopend onderwerp van aandacht is. Deze keuze biedt meer mogelijkheden voor het houden van toezicht door de inspectie dan de huidige situatie. Het wetsvoorstel verduidelijkt de regels voor wanneer een opleiding in een andere taal dan het Nederlands verzorgd mag worden en beschrijft welke drie elementen instellingen verplicht in

het taalbeleid dienen te beschrijven. Bovendien bevat het wetsvoorstel een grondslag om bij amvb nadere concretisering te introduceren.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het voorgestelde taalbeleid geen aandacht schenkt aan de vraag welke afwegingen gemaakt worden ten aanzien van opleidingen waarvoor geen aanvraag voor anderstaligheid wordt gedaan. Het betekent dat niet expliciet rekenschap gegeven hoeft te worden van het derde deel van een opleiding dat in een andere taal gegeven kan worden, terwijl de noodzaak daarvoor niet altijd aanwezig is. Deze leden vinden dit een verschraling ten opzichte van de huidige verplichte gedragscode, hoezeer zij de bezwaren tegen de gedragscode begrijpen. Zij vragen waarom de regering niet in algemene zin in het taalbeleid tot uitdrukking brengt dat instellingen het afwijken van het Nederlands als voertaal altijd moeten motiveren, behoudens de situaties van evidente doelmatigheid. Deze expliciete vermelding kan namelijk ook van betekenis zijn voor het interne gesprek binnen de instellingen en de positie van docenten en studenten.

Het taalbeleid wordt op instellingsniveau vastgesteld. De regering ziet een meerwaarde voor meertaligheid binnen Nederlandstalige opleidingen en trajecten zo lang tegelijkertijd geborgd wordt dat een substantieel deel van het onderwijs in het Nederlands wordt verzorgd. Door ruimte te bieden aan instellingen om tot een derde deel van de opleiding andersstalig in te vullen, kunnen instellingen het Nederlandstalige bacheloronderwijs goed laten aansluiten op het deels anderstalige masteronderwijs. Ook biedt deze ruimte mogelijkheden voor gastcolleges van internationale docenten. Het gesprek over deze keuzes vindt plaats op opleidingsniveau. Aangezien het taalbeleid eens per zes jaar wordt vastgesteld, zou het opnemen van een verplichting om elk anderstalig curriculumonderdeel te motiveren in het taalbeleid, naar mening van de regering, de ruimte voor meertaligheid te veel beperken.

4.3 Toets anderstalig onderwijs

De leden van de NSC-fractie constateren dat deze wet veel onderliggende maatregelen bevat, waaronder de AMvB inzake de toets anderstalig onderwijs. Daarom vragen deze leden of alle betrokken AMvB's een voorhangprocedure hebben en of dit een lichte of een zware voorhang is.

De amvb inzake de toets anderstalig onderwijs bevat geen voorhangprocedure. De regering is in beginsel terughoudend met formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving.¹⁰¹ Gekozen is om de gronden voor doelmatigheid in de wet te regelen, maar de nadere uitwerking daarvan te delegeren aan de regering. Voor een uitgebreid overzicht van alle voorgenomen lagere regelgeving en een toelichting op de hoofdlijnen van de inhoud daarvan verwijst de regering naar de beantwoording van de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 4 van deze nota. Los van de inhoudelijke argumenten zou een voorhangprocedure in dit geval vertragend werken op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De regering heeft in het kader van de transparantie een concept van de amvb gepubliceerd voor internetconsultatie voorafgaand aan de parlementaire behandeling. Zo kan de Tweede Kamer daarvan desgewenst kennisnemen. De amvb wordt indien nodig op basis van het parlementaire debat aangepast.

De leden van de NSC-fractie lezen dat onderwijsinstellingen de mogelijkheid hebben om een geclusterd voorstel aan de Minister van OCW voor te leggen. Ook lezen deze leden dat hogescholen en universi-

¹⁰¹ Zie in dat kader aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

teiten gehoor hebben gegeven aan de oproep tot zelfregie en samen hebben gekeken naar herverdelingsoperaties. Daarom vragen zij hoe deze wet gaat samenhangen met het proces rondom zelfregie. Welke maatregelen of veranderingen zijn er in het zelfregietraject ingevoerd die aansluiten of parallel lopen aan wat deze wet beoogt?

Er is een aantal zelfregie-afspraken dat aansluit bij de doelen en instrumenten van het wetsvoorstel. Dit is toegelicht bij de beantwoording van de vragen van de GroenLinks-PvdA-fractie in paragraaf 3.1. Daarbij gaat het met name om de afspraken die bedoeld zijn om het Nederlands als onderwijstaal te stutten. Zo sluit de afspraak van instellingen om onderling het anderstalig onderwijsaanbod tegen het licht te houden aan op de clusteraanvragen uit de toets bestaand anderstalig aanbod. Ook sluiten de initiatieven om gezamenlijk taalvaardigheidsonderwijs voor anderstalige en Nederlandstalige studenten te ontwikkelen aan op de uitbreiding van de zorgplicht waarin de wet voorziet. Zowel hogescholen als universiteiten nemen zich voor om capaciteitsfixi te zetten op anderstalige opleidingen en trajecten, om zo de (internationale) instroom beter te sturen. Dat sluit aan bij de instrumenten die worden geïntroduceerd in het wetsvoorstel. Andere maatregelen, zoals op het gebied van werving, blijfkans en bestuurstaal, lopen parallel aan de wettelijke maatregelen en sluiten aan bij de bredere beleidsaanpak om de internationalisering van het hbo en wo in balans te brengen, maar worden niet verankerd in de wet.

De leden van de NSC-fractie lezen dat het internationale profiel van een instelling ook mee kan spelen in de afweging of een anderstalige opleiding doelmatig is. Deze leden vragen daarbij wanneer een instelling een internationaal profiel heeft en is dit bepaald per studie of per instelling.

Wanneer wordt afgeweken van de norm dat een opleiding Nederlands-talig wordt verzorgd, is het in het kader van het geheel aan voorzieningen van belang dat de anderstaligheid van de opleiding aansluit bij het inhoudelijke profiel van de instelling. Hiervoor kan de instelling putten uit het eigen Instellingsplan, waarin de zwaartepunten en profilering op onderwijs- en onderzoeksgebied van de instelling zijn benoemd. Er wordt hierbij gekeken of het logisch is dat juist deze instelling de opleiding anderstalig aanbiedt, of dat de anderstaligheid beter past bij een andere instelling met een verwante opleiding. Kort gezegd: als een instelling een opleiding anderstalig wil aanbieden en zich duidelijk met deze opleiding profileert, dan ligt het voor de hand dat deze instelling, mogelijk ten koste van andere instellingen die deze profilering niet of in mindere mate hebben, toestemming voor het verzorgen van anderstalig onderwijs krijgt.

De leden van de NSC-fractie constateren dat in de toets anderstalig onderwijs een van de doelmatigheidscriteria tekorten op de arbeidsmarkt is. Deze leden constateren dat er in een groot aantal sectoren arbeidsmarkttekorten bestaan, dat er meer vacatures zijn dan werkzoekenden en dat dit naar verwachting ook de komende jaren zal blijven. Bovendien hebben niet alle sectoren een duidelijke bijbehorende opleiding: afgestudeerden van grote bacheloropleidingen, zoals psychologie, communicatiewetenschappen, bedrijfskunde en bestuurskunde kunnen in een groot aantal sectoren gaan werken. Daarom vragen zij wat «uitzonderlijk groot» betekent in deze criteria en of het mogelijk is om deze arbeidsmarkttekorten te preciseren, bijvoorbeeld om de internationale competitie rondom talent hier beter bij te betrekken.

Voor vaststelling van een uitzonderlijk groot arbeidsmarkttekort wordt in de concept-amvb die is gepubliceerd voor internetconsultatie als uitgangspunt gehanteerd dat de ROA-typeringen van de toekomstige knelpunten in de beroepsgroep (ITKB) «groot» of «zeer groot» van toepassing zijn op de betreffende beroepsgroep. De internationale competitie om talent is hiermee indirect betrokken. Een internationale vraag naar arbeidskrachten zal immers doorwerken in de nationale arbeidsmarkt. Het expliciet toevoegen van een element dat de internationale competitie direct betreft bij het arbeidsmarktcriterium, leidt naar het oordeel van de regering tot een onnodige verzwaring van de bewijslast voor instellingen.

De leden van de NSC-fractie vragen of er nu in deze wet voldoende is geregeld voor de internationale docenten en ander personeel met vaste contracten die momenteel de Nederlandse taal niet machtig zijn. Het is van groot belang dat alle instellingen en docenten genoeg tijd krijgen om deze omslag te maken. Het wetsvoorstel stelt dat alle veranderingen als gevolg van deze wet een «redelijke termijn» moet worden gegeven. Wat verstaat de regering onder een redelijke termijn? Wordt hierin ook rekening gehouden met de internationale werknemers?

De toetsing van het bestaand aanbod zal in totaal ongeveer twee kalenderjaren in beslag nemen. Vervolgens zal een redelijke termijn worden geboden voor het om of afbouwen van opleidingen die geen toestemming krijgen om anderstalig te blijven. Wat geldt als een redelijke termijn voor afbouw of het omzetten van een opleiding of traject van anderstalig naar Nederlandstalig is afhankelijk van het specifieke geval. Daarbij benadrukt de regering dat het afbouwen van de anderstaligheid van een opleiding altijd per studiejaar gaat, zodat zittende studenten altijd hun opleiding kunnen afmaken. De volledige afbouw of omzetting van een opleiding zal dan ook altijd de nominale duur van een opleiding plus één jaar zijn. De regering wil de nominaal plus één richtlijn die de instellingen hebben geadviseerd aanhouden als minimale ondergrens voor het volledig omzetten of afbouwen van een opleiding, maar erkent verschillende elementen die vragen om een langere termijn voor omzetten of afbouw van een opleiding, waaronder ook de beschikbaarheid van Nederlandstalig personeel. In de meeste gevallen zal de termijn dan ook langer zijn.

De regering is van mening dat het wetsvoorstel voldoende rekening houdt met de positie van internationale docenten en ander personeel met vaste contracten dat de Nederlandse taal niet machtig is. De wet geeft ruimte om dit personeel te scholen in het Nederlands, waarvan ze ook na en buiten hun werk aan de hogeschool of universiteit profijt kunnen hebben. Daarnaast biedt de wet ruimte voor instellingen om anderstalig personeel in te zetten. Maximaal een derde van de opleiding mag altijd anderstalig worden verzorgd, zonder dat daarvoor toestemming moet worden verleend. Bovendien hebben instellingen ruimte om personeel strategisch in te zetten in de verschillende fases, zoals de master. Daardoor is niet voor al het personeel vereist dat ze op bachelorniveau in het Nederlands onderwijs kunnen verzorgen.

Op welke manier gaan instellingen hun internationale personeel ondersteunen in het leren van de taal en het geven van vakken in het Nederlands?

De uitwerking van de instellingen staat beschreven in de zelfregieplannen van de hogescholen en de universiteiten.¹⁰² De universiteiten willen de taalvaardigheid van de internationale staf verbeteren door taaleisen in te voeren en cursussen aan te bieden om hieraan te voldoen. De hogescholen willen alle anderstalige medewerkers met een vaste aanstelling van ten minste 0,5 fte een cursus Nederlands aanbieden op kosten van de instelling en binnen werktijd. Hierbij wordt gestreefd naar het niveau C1 voor onderwijzend personeel en B1 voor ondersteunend personeel. De exacte uitwerking per instelling kan verschillen, omdat de plannen per instelling worden uitgewerkt en het gesprek met de medezeggenschap veelal nog gevoerd moet worden.

Welke middelen hebben zij hiervoor nodig en is hier genoeg capaciteit voor?

Het ondersteunen en begeleiden van het internationale personeel is primair de verantwoordelijkheid van instellingen als werkgever van deze docenten, waardoor dit binnen de huidige financiële kaders zal plaatsvinden. De benodigde middelen en capaciteit zullen afhangen van wat de instellingen op dit moment al ondernemen. Verscheidene instellingen hebben bijvoorbeeld al een talentcentrum, dat een rol kan spelen in het ondersteunen van het internationale personeel. Mogelijk kan samenwerking tussen instellingen hier efficiënt en kostenbesparend zijn.

De leden van de NSC-fractie merken op dat op individueel verzoek van een student een instelling toestemming kan verlenen om tentaminering in een andere taal te laten plaatsvinden ten behoeve van de individuele profilering. Wat verstaat de regering hieronder?

De taalkeuze van de instelling vormt de grond voor de beoordeling van de opleidingstaal. Met de mogelijkheid om Nederlandstalig geprogrammeerde onderwijsonderdelen af te sluiten met een Engelstalig tentamen biedt de regering ruimte voor individuele profilering van internationaal georiënteerde studenten, zonder dat dit invloed heeft op de ruimte voor anderstalig onderwijs van de opleiding. Voorbeelden zijn een uitwisseling (die niet standaard tot het opleidingsprogramma behoort) of het schrijven van een anderstalige scriptie op verzoek van de student. Dit biedt keuzevrijheid voor studenten die zich bijzonder willen voorbereiden op een anderstalige (research)masteropleiding.

Wanneer moet er ruimte worden geboden voor individuele profilering en hoe wordt dit vormgegeven?

Met deze maatregel beoogt de regering niet om een wijziging van de bestaande praktijk te introduceren, maar juist om deze in stand te laten. Het komt nu ook voor dat instellingen studenten ruimte geven voor individuele profilering, bijvoorbeeld via uitwisselingen of anderstalige scripties. Enkel op individueel verzoek van een student kan een tentamen in een andere taal worden voldaan dan in de OER is vastgelegd. Instellingen zijn in geen geval verplicht een dergelijk verzoek van een student in te willigen. Het is aan de instellingen hoe zij het interne proces voor individuele aanvragen vormgeven.

De leden van de D66-fractie constateren dat de toets anderstalig onderwijs is gericht op doelmatigheid van onderwijsaanbod. Deze leden vragen de regering waarom er niet voor is gekozen om onderwijskwaliteit en toegankelijkheid ook mee te wegen in de toets.

¹⁰² Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89 en bijlagen.

De onderwijskwaliteit van alle opleidingen en trajecten, ook anderstalige, wordt reeds periodiek getoetst via accreditatie. De regering wenst echter een aanpak waarbij naast dit individuele perspectief een stelselbrede blik wordt gehanteerd, waarbij bredere maatschappelijke belangen worden meegewogen, inclusief de spreiding van het (bestaande) Nederlandstalige en anderstalige opleidingsaanbod.

Hoewel de toetsing plaatsvindt op basis van doelmatigheidscriteria, heeft de toets indirect ook invloed op de toegankelijkheid van het hbo en wo. Anderstalig onderwijs kan namelijk een negatief effect hebben op de toegankelijkheid. Voor studenten die minder affiniteit met, kennis van of aanleg voor vreemde talen hebben, kan een andere opleidingstaal dan het Nederlands een onbewuste drempel vormen om zich aan te melden voor een studie.¹⁰³ Bovendien kan bij anderstalige opleidingen met een numerus fixus sprake zijn van verdringing van Nederlandse studenten door internationale studenten. Door anderstalig onderwijs alleen toe te staan wanneer dit doelmatig is, wordt de toegankelijkheid voor Nederlandstalige studenten bevorderd.

Deze leden constateren dat de universiteiten in totaal nu al bij 27 opleidingen een numerus fixus gaan instellen. Zij vragen de regering om hoeveel meer (Nederlandse) studenten hierdoor te maken krijgen met een numerus fixus.

De leden van de D66-fractie verwijzen hier naar de zelfregieplannen van de universiteiten, waarin zij schrijven voornemens te zijn om bij 27 opleidingen een fixus op de Engelstalige variant in te stellen. In totaal stonden in studiejaar 2023–2024 bij DUO 61 voltijd wo-bacheloropleidingen met een numerus fixus geregistreerd. De 27 opleidingen waarbij de universiteiten voornemens zijn een numerus fixus in te stellen op het anderstalige (Engelstalige) traject, kennen al een numerus fixus, of groeien op dit moment zo hard dat het noodzakelijk is in de toekomst hier een numerus fixus op in te stellen. Het aantal studenten dat te maken krijgt met een numerus fixus neemt dus niet toe. Sterker nog: het aantal Nederlandssprekende studenten dat te maken krijgt met een numerus fixus zal afnemen dankzij de invoering van een fixus op een anderstalig traject. Door het aantal anderstalige plaatsen te beperken, kan ruimte gecreëerd worden op de Nederlandstalige variant van de opleiding, waardoor die maximaal toegankelijk blijft.

Daarnaast vragen deze leden de regering hoe zij de toegankelijkheid en doorstroom van deze opleidingen borgt voor Nederlandstalige studenten en voor hoeveel van deze opleidingen is een Nederlandstalige track beschikbaar is.

De UNL spreekt in haar zelfregieplannen expliciet van «27 opleidingen [met] een fixus op de Engelstalige variant».¹⁰⁴ De regering leest daarin dat al deze opleidingen óók een Nederlandstalige variant kennen. Daarmee is de toegankelijkheid voor Nederlandstalige studenten op deze opleidingen geborgd.

Tot slot vragen zij de regering een inschatting te maken van het aantal Nederlandse studenten dat in de toekomst te maken zal hebben met een numerus fixus van een Engelstalige bachelor.

¹⁰³ Inspectie van het Onderwijs, «Onbedoelde zelfselectie: drempels die gekwalificeerde jongeren ervan weerhouden om een specifieke opleiding in het hoger onderwijs te kiezen», juli 2022, p. 46.

¹⁰⁴ Bijlage 1136673 bij Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89.

Het is niet goed mogelijk om op dit moment een cijfermatige inschatting te maken van het aantal Nederlandse studenten dat te maken krijgt met een numerus fixus op een Engelstalige bachelor. De toets anderstalig onderwijs kan als gevolg hebben dat het anderstalige onderwijsaanbod slinkt, omdat de Minister van oordeel is dat het niet doelmatig anderstalig wordt aangeboden. Desondanks zal het aanbod anderstalige opleidingen voldoende ruim blijven voor studenten om de bewuste keuze voor een anderstalige opleiding te kunnen blijven maken. Bovendien wil de regering onder andere bestuurlijke afspraken maken met het veld over het werven van internationale studenten voor opleidingen die een numerus fixus kennen. Op die manier blijft het onderwijs voor Nederlandse studenten maximaal toegankelijk.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering stelt dat het omzetten naar Nederlandstalige trajecten uitvoerbaar is, mits er voldoende Nederlandstalige docenten zijn. Deze leden vinden dit een zorgwekkende uitspraak gezien de brede arbeidsmarkttekorten in Nederland. Zij vragen de regering of er voldoende Nederlands talent (professoren, postdocs en promovendi) zijn om de te verwachten vraag in onderwijs en onderzoek op te vullen.

De regering voorziet geen drastische afname van het aanbod van het internationale talent dat nu actief is als onderwijzend of onderzoekend personeel en daardoor ook geen problematische toename in de vraag naar Nederlands talent. Immers is binnen Nederlandse bacheloropleidingen nog altijd ruimte om een derde van het curriculum in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen en zijn de masteropleidingen in zijn geheel uitgezonderd van de toets anderstalig onderwijs. De masteropleidingen kennen, gezien de opleidingsfase, in het algemeen een sterkere verwevenheid met (toegepast) onderzoek. Om deze reden zal, naast een vergrote inzet op talentontwikkeling van Nederlandstaligen en verbeterde Nederlandse taalbeheersing van het bestaande personeelsbestand, ook ruimte blijven om internationaal talent aan te trekken.

Daarnaast vragen deze leden of de regering inzicht kan geven in de percentages Nederlandse promovendi per discipline.

Op basis van gegevens gepubliceerd door UNL¹⁰⁵ kan inzicht worden gegeven in de percentages Nederlandse promovendi per discipline. Binnen het hbo is deze uitsplitsing niet te maken. De aantallen promovendi zijn bekend, maar gegevens op basis waarvan uitgesplitst kan worden naar nationaliteit en discipline waarbinnen ze werkzaam zijn, zijn niet beschikbaar.

Binnen het wo waren in 2022 in totaal 5.389 Nederlandse promovendi werkzaam, 46,4% van het totaal aantal promovendi. Hieronder een overzicht van het aantal en percentage Nederlandse promovendi per discipline:

Economie:	229 promovendi, waarvan 36,2% NL
Gedrag en maatschappij:	776 promovendi, waarvan 54,3% NL
Gezondheid:	443 promovendi, waarvan 58,8% NL
Landbouw:	479 promovendi, waarvan 52% NL
Natuur:	1.401 promovendi, waarvan 45,8% NL
Recht:	288 promovendi, waarvan 61,5% NL
Taal en cultuur:	335 promovendi, waarvan 55,5% NL
Techniek:	1.419 promovendi, waarvan 38,4% NL

¹⁰⁵ Universiteiten van Nederland, «Herkomst Personeel».

Tot slot vragen zij de regering welke mogelijkheden er zijn om in de toets anderstalig onderwijs meer rekening te houden met de beschikbaarheid van Nederlandse docenten.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering er ook op rekent dat instellingen internationale docenten gaan bijscholen om in het Nederlands les te geven. Deze leden vragen de regering wat zij op dit vlak verwacht. Hoeveel internationale docenten zullen bijscholen om in het Nederlands les te geven?

Op dit moment bestaat geen overzicht van het aantal internationale docenten dat werkzaam is bij hogescholen en universiteiten en of zij wel of niet de Nederlandse taal machtig zijn. Daaruit volgt dat het niet mogelijk is om een onderbouwde verwachting te schetsen over hoeveel internationale docenten zullen gaan bijscholen in de aankomende jaren.

De hogescholen en de universiteiten hebben in de zelfregieplannen de ambitie uitgesproken om de internationale docenten Nederlands taalonderwijs aan te bieden. In het geval van de hogescholen zelfs al het anderstalige personeel met een vaste aanstelling van minstens 0,5 fte. Indien de docenten gemotiveerd zijn om de Nederlandse taal te leren, zouden de instellingen, in lijn met hun eigen ambities, de faciliteiten moeten bieden om dit mogelijk te maken.

Het is mogelijk dat, volgend uit de resultaten van de toets anderstalig onderwijs, het taalonderwijs geïntensiveerd moet worden voor docenten in bacheloropleidingen die gaan ombouwen naar het Nederlands. Tegelijkertijd blijft er ruimte voor internationale docenten die zich de Nederlandse taal niet eigen maken om les te geven in bijvoorbeeld de anderstalige ruimte (maximaal een derde) binnen Nederlandstalige bacheloropleidingen of in het masteronderwijs.

Deze leden constateren dat studenten, docenten en bestuurders bezorgd zijn over het mogelijke vertrek van topdocenten en wetenschappers uit het Nederlandse publieke onderwijs en onderzoek. Hoeveel internationale docenten zullen moeten vertrekken naar aanleiding van dit wetsvoorstel? Wat verwacht de regering hierbij met het oog op de kwaliteit van het onderwijs? Wat verwacht de regering het omzetten van opleidingen naar het Nederlands voor de aantrekkelijkheid van Nederland voor internationale topwetenschappers?

De regering kan geen prognose bieden over het aantal internationale docenten dat ervoor kiest te vertrekken omdat hen gevraagd wordt in het Nederlands les te gaan geven. Het is mogelijk dat het omschakelen naar het Nederlands een te grote opgave blijkt voor enkele anderstalige docenten, waardoor dit kan bijdragen aan een uiteindelijke keuze om te vertrekken. Tegelijkertijd zijn er diverse factoren die bijdragen aan de keuze van een anderstalige docent om te vertrekken of om te blijven, waaronder veel factoren die buiten de invloedssfeer van overheidsbeleid vallen. De keuzes die instellingen de komende jaren maken, gezamenlijk als onderdeel van de zelfregie plannen of als individuele instelling, kunnen hier een groot verschil in maken.

De regering verwacht niet dat dit wetsvoorstel vergaande gevolgen heeft voor de kwaliteit van het onderwijs of de aantrekkelijkheid van Nederland voor internationale topwetenschappers. Belangrijk om te benadrukken is dat de maatregelen uit het wetsvoorstel voornamelijk betrekking hebben op associate degree- en bacheloropleidingen. Ook is de onderwijskwaliteit in brede zin niet dermate afhankelijk van de taal van de opleiding.

Voor een uitgebreide toelichting van de directe en indirecte gevolgen van het wetsvoorstel verwijst de regering naar de beantwoording in paragraaf 9 van de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie.

De leden van de D66-fractie lezen dat de toets anderstalig onderwijs ook zal gelden voor associate degrees, deeltijd en duale varianten van een opleiding of traject. Deze leden vragen de regering welke probleemstelling hier precies onder ligt. Zij vragen de regering of de aanvullende regeling voor deze opleidingen raakt aan specifieke knelpunten bij opleidingen, instellingen of regio's. Hoeveel studenten volgen deze opleidingen, in welke steden en in welke vakgebieden en waarom is het noodzakelijk om het beleid daaraan te scherpen?

De regering acht het van belang dat ook in associate degree-opleidingen en in deeltijd en duale varianten van een opleiding of traject het gebruik van de Nederlandse taal de norm is en blijft. Associate degree- en bacheloropleidingen vormen, ongeacht de variant, de basis van het hbo en wo. De regering vindt het belangrijk om bij deze opleidingen te borgen dat de keuze om anderstalig onderwijs te verzorgen doelmatig is. In antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 3.2 van deze nota wordt nader onderbouwd waarom de regering waarde hecht aan het hanteren een gelijk toetsingsregime van voor het gehele stelsel.

Daarnaast blijkt uit onderzoek van de inspectie dat de Engelse taal voor verschillende groepen studenten een drempel vormt om te studeren. Deze drempel wordt het hoogst ervaren door mbo-afgestudeerden die in het hbo willen verder studeren, gevolgd door havisten. Dit is veelal de doelgroep van associate degree-opleidingen. Uitsluiting van associate degree-opleidingen zou onterecht het signaal af kunnen geven dat de regering een doelmatige taalkeuze daar minder van belang vindt.

De regering verwacht dat de het toetsen van de associate degree-opleidingen nauwelijks tot extra regeldruk voor hogescholen zal leiden, gezien het kleine aantal anderstalige associate degree-opleidingen. Er zijn geen data beschikbaar over de taalkeuze van specifiek deeltijd of duale varianten van een opleiding.

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de instroom in de associate degree-opleidingen, uitgesplitst naar stad en studierichting. Opleidingen waarvan de studentenaantallen lager dan vijf zijn, zijn wegens privacy-overwegingen niet in het overzicht opgenomen.

Deze leden constateren dat er voor het taalbeleid specifieke uitzonderingen worden gemaakt voor taalopleidingen en joint degrees. Deze leden vragen waarom er niet meer uitzonderingen zijn gemaakt en vraagt de regering welke uitzonderingen zij ook heeft overwogen in het proces van het schrijven van deze wet. Deze leden vragen de regering expliciet te onderbouwen waarom University Colleges en kleinschalig en intensief onderwijs niet zijn uitgezonderd.

Er zijn diverse aanvullende opties overwogen, te weten de hotelscholen, University Colleges en andere opleidingen met een bijzonder kenmerk kleinschalig en intensief, kunstopleidingen en de technieksector. Een categorale uitzondering van deze groepen opleidingen vindt de regering echter niet wenselijk. Het betreft hier groepen opleidingen die ook een Nederlandstalige variant kennen. Het is daarom onwenselijk om voor deze groepen een vrijbrief af te geven om al het onderwijs anderstalig te verzorgen. Dit zou kunnen resulteren in juist méér anderstalig onderwijs,

waarmee de doelstelling van dit wetsvoorstel wordt ondermijnd. Bovendien betreft het hier niet altijd duidelijk (en juridisch) af te bakenen categorieën van opleidingen. Dit bemoeilijkt het toezicht op naleving van de wet. De regering verwijst verder naar haar beantwoording op de vragen van de commissie in paragraaf 5.5 van deze nota.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering het niet aannemelijk acht dat de kwaliteit van het onderwijs of de internationale concurrentiepositie in het geding komt door de uitvoering van de voorgestelde maatregelen. Deze leden nemen aan dat daar een analyse onderligt van welke opleidingen zullen sluiten. Zij constateren dat de onderliggende algemene maatregel van bestuur en regeling van de toets anderstalig onderwijs inmiddels bekend is. Deze leden vragen de regering daarom om de Kamer inzicht te geven in de effecten van de toets anderstalig onderwijs. Wat is het verwachte effect van de toets anderstalig onderwijs en daarmee de verwachte afname van de instroom per sector, per instelling en per regio? Wat zal het effect daarvan zijn op de bekostiging van individuele instellingen?

De effecten van de toets anderstalig onderwijs op de bekostiging voor de individuele onderwijsinstellingen zijn afhankelijk van de uitkomst van de zelfregie door instellingen en de toets die door de CDHO wordt uitgevoerd. Afhankelijk van de keuzes die elke onderwijsinstelling maakt zijn de uitkomsten en daarmee de effecten op de bekostiging anders. Zie ook de beantwoording van de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 10.2 van deze nota voor een nadere toelichting op de verwachte financiële gevolgen voor instellingen.

Welke sectoren worden hierdoor relatief het meest geraakt? Wat verwacht de regering specifiek voor de relatieve afname voor de sociale- en geesteswetenschappen?

Instellingen die anderstalig onderwijs aanbieden, dienen aan te tonen dat het voor die opleidingen en trajecten noodzakelijk is om af te wijken van de norm om Nederlandstalig onderwijs te verzorgen op basis van een van de criteria uit de toets anderstalig onderwijs. Op voorhand is niet te zeggen wat de uitkomst en effecten van de toets anderstalig onderwijs zullen zijn. Hetzelfde geldt voor de bekostiging van instellingen. De uitkomst is immers afhankelijk van de eigen keuzes van instellingen binnen de zelfregie, en uiteindelijk de zorgvuldig gewogen toets door de CDHO, waarbij zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten worden betrokken. Het is niet aan de Minister van OCW om vooruit te lopen op die zorgvuldige weging, alsmede op de zelfregie van instellingen die hieraan voorafgaat.

Wel is het duidelijk dat sectoren zoals techniek, gedragswetenschappen en economie relatief veel anderstalig onderwijs aanbieden. In de technieksector, waar grote arbeidsmarkttekortingen bestaan, is het aannemelijk dat meerdere opleidingen een beroep kunnen doen op het criterium «arbeidsmarkt» om de doelmatigheid van hun anderstalige aanbod aan te tonen. Voor iedere sector geldt ook dat er voldoende ruimte moet zijn voor anderstalig onderwijs binnen het geheel aan voorzieningen (het gehele opleidingsaanbod in Nederland), naast dat moet worden voldaan aan één van de inhoudelijke doelmatigheidscriteria. Het kan dan zo zijn dat, ondanks dat er een goede inhoudelijke reden voor anderstaligheid is, het niet doelmatig is om de opleiding anderstalig te verzorgen gelet op het opleidingsaanbod als geheel. Bijvoorbeeld omdat het totale aantal anderstalige opleidingen vanuit macroperspectief gezien te groot wordt of is geworden. In het verleden zijn vanuit individueel instellingsperspectief keuzes gemaakt over de opleidingstaal, vaak zonder dat hierbij de

stelselblik in acht is genomen. Als laatste onderdeel van de toets wordt daarom vanuit macroperspectief gekeken of anderstaligheid passend is. Daarbij geldt onder andere het uitgangspunt dat het passend is dat het Nederlandstalige opleidingsaanbod groter is dan het anderstalige aanbod. Dat geldt in het bijzonder bij grote bacheloropleidingen waar er landelijk veel van zijn, zoals psychologie, sociologie, (bedrijfs)economie en rechten. Slechts in een beperkt aantal gevallen is er een gegronde reden om van dit uitgangspunt af te wijken. Daarbij wordt de spreiding en de beschikbaarheid van Nederlandstalig verwant aanbod beoordeeld.

Ten aanzien van de geesteswetenschappen geldt dat dit een brede verzameling van grotere en kleinere opleidingen is. Voor opleidingen in de geesteswetenschappen waarvan ten minste een derde van de studielast gericht is op het verwerven, doorgronden of leren doceren van een taal anders dan het Nederlands is een uitzondering voorzien in de ministeriële regeling. Voor de overige opleidingen in de geesteswetenschappen is de uitkomst van de toets op voorhand niet duidelijk.

De leden van de D66-fractie merken op dat de Universiteit Maastricht serieuze krimp van de universiteit en van Zuyd Hogeschool verwacht wanneer de regels met betrekking tot taalbeleid worden aangescherpt. Deze leden vragen hoe de regering kijkt naar de waarschuwing uit Limburg en wat de regering verwacht voor alle andere economische regio's.

Met unieke regionale kenmerken wordt rekening gehouden. «Regionale omstandigheden» vormen immers een instemmingsgrond in de toets anderstalig onderwijs. Instellingen in krimp- en grensgebieden hebben de mogelijkheid om zich te beroepen op de vitaliteit van de regionale arbeidsmarktvraag, kennisinfrastructuur en andere relevante factoren. Dit biedt ruimte voor maatwerk en stelt instellingen in deze regio's in staat om beargumenteerd aan te tonen waarom anderstaligheid van bepaalde opleidingen essentieel is voor de specifieke behoeften van de regio. Dit geldt ook voor instellingen in de provincie Limburg.

Zij constateren dat een van de redenen is dat instellingen een opleiding of traject een andere taal mogen verzorgen als is aangetoond is als dit doelmatig is met het oog op regionale omstandigheden én er ruimte voor is in relatie tot het geheel aan voorzieningen. Deze leden zien hierin een tegenstrijdigheid: door de algemene doelmatigheidseis kunnen regio's alsnog geraakt worden. Zij vragen de regering of zij dit risico ook ziet en waarom er is gekozen voor deze stapeling van eisen.

Het onderwijsaanbod en de spreiding ervan kent in het hoger onderwijsstelsel altijd een regionaal en een nationaal aspect. Deze worden in de doelmatigheidstoets afgewogen. Het criterium «regionale omstandigheden» veronderstelt dat er een inhoudelijke, aan de regio gerelateerde rationale is om een opleiding in een bepaalde regio in een andere taal aan te bieden. Het ruimtecriterium garandeert dat de optelsom van het regionale aanbod niet tot een ondoelmatig geheel op nationaal niveau leidt. Beide criteria zijn nodig om te komen tot een doelmatig anderstalig aanbod.

De leden van de D66-fractie voorzien dat de teruglopende bekostiging ook effect zal hebben op het onderzoek dat gebeurt op met name universiteiten. Kan de regering inschatten wat voor effect dit wetsvoorstel zal hebben voor de financiering van onderzoek?

De totale omvang van het budget voor de bekostiging van het onderzoekdeel van universiteiten, dat op artikel 7 van de begroting van OCW beschikbaar is, is niet afhankelijk van studentenaantallen. In de verdeling van dit budget over universiteiten spelen studentenaantallen een kleine rol. Circa 12% van het onderzoekdeel wordt verdeeld op basis van behaalde diploma's. De regering verwacht daardoor niet dat dit wetsvoorstel een grote impact heeft op de financiering van onderzoek.

Kan de regering een inschatting maken van de effecten op het personeel van universiteiten en hogescholen?

Het wetsvoorstel leidt ertoe dat de Nederlandse taal weer de norm wordt en instellingen minder anderstalig onderwijs aanbieden, wat mogelijk leidt tot veranderingen in het personeelsbeleid. Het wetsvoorstel voorziet in een ruime ombouw- of afbouwtermijn voor anderstalige opleidingen of trajecten. Daarmee wordt de instelling in de gelegenheid gesteld om anderstalig personeel bij te scholen in de Nederlandse taal of nieuw Nederlandstalig personeel aan te trekken. Anderstalig personeel kan door instellingen nog steeds worden ingezet in masteropleidingen en in anderstalige vakken van Nederlandstalige bacheloropleidingen. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar het antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 9 van deze nota.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie wat de effecten van deze bezuinigingen zijn voor onderzoek en internationale docenten en onderzoekers als de bredere bezuinigingen daarbij ook worden meegenomen.

De concrete invulling van de ombuiging en daarmee de bezuinigingen die op het onderwijs en onderzoek rusten worden momenteel verder uitgewerkt. Hierdoor kan op dit moment nog niet ingegaan worden op de vraag wat de effecten hiervan zijn. Het wetsvoorstel is een pakket aan inhoudelijke maatregelen met het overkoepelende doel om de internationalisering op stelsel- en instellingsniveau in balans te krijgen. In het regeerprogramma is opgenomen dat de regering ter voorbereiding op de begroting van 2026 bestuurlijke afspraken wil maken met het veld die leiden tot een lagere internationale instroom en de daaraan gekoppelde besparing. Uw Kamer zal te zijner tijd geïnformeerd worden over de inhoud van deze afspraken.

De leden van de D66 fractie hebben naast deze algemene vragen enkele specifieke vragen over de toets anderstalig onderwijs. Welke sectoren hebben een structureel uitzonderlijk groot arbeidsmarkttekort waarvan de beheersing van de Nederlandse taal in de beroepsuitoefening niet noodzakelijk is?

In het concept van de toets anderstalig onderwijs dat is gepubliceerd voor internetconsultatie wordt niet getoetst op het niveau van sectoren, maar op het niveau van beroepsgroep. Het is niet mogelijk een antwoord te geven op deze vraag, gezien in theorie binnen één sector sommige opleidingen wel en andere opleidingen niet een succesvol beroep op het arbeidsmarktcriterium kunnen doen. Wel is bekend dat de sector techniek en ICT in brede zin te kampen heeft met grote arbeidsmarkttekort. Bovendien kennen zij meerdere beroepsgroepen waarvoor de beheersing van de Nederlandse taal niet noodzakelijk is. Voor een uitgebreide toelichting verwijst de regering naar de beantwoording van de inbreng van de leden van de CDA-fractie in paragraaf I.

In hoeverre worden bij het criterium arbeidsmarkt ook toekomstige arbeidsmarkttekorten meegenomen?

Arbeidsmarkttekorten worden meegenomen voor zover deze op basis van solide en robuuste data zijn in te schatten. Alleen prognoses die voorspellen op de middellange termijn zijn bruikbaar als argumentatie, gezien de inschatting van toekomstige arbeidsmarkttekorten op de lange termijn onbetrouwbaar is.¹⁰⁶ Een bekende bron van arbeidsmarktprognoses is de prognose die ROA tweejaarlijks opstelt. Het staat instellingen vrij om eigen onderzoek en argumentatie aan te leveren, voor zover deze navolgbaar is voor de CDHO in haar beoordeling.

In hoeverre zijn de voorspellingen van het ROA betrouwbaar genoeg gebleken om te sturen?

ROA verricht de arbeidsmarktanalyses sinds halverwege de jaren tachtig. Het doel van de prognoses is om data te genereren die kan worden gebruikt bij het informeren van de studiekeizer. Deze kan zich dan bij inschrijving een beeld vormen van de waarschijnlijke situatie op de arbeidsmarkt bij afronding van de studie. De prognoses zijn wetenschappelijk onderbouwd, maken gebruik van beschikbare prognoses van gerenommeerde instituten zoals het CPB en het CBS en worden beoordeeld en besproken door een breed samengestelde begeleidingscommissie.

Vanwege het belang van de prognoses voor het Nederlandse hbo en wo is in 2021 een studie uitgevoerd naar de mate waarin de voorspelde ontwikkeling strookt met de daadwerkelijke ontwikkeling. Uit die studie blijkt dat de daadwerkelijke ontwikkeling grotendeels strookt met de voorspellingen, maar dat bij kleinere beroepsgroepen de voorspellingen minder vaak overeenkomen met de daadwerkelijke ontwikkeling. Vanwege de lagere aantallen is de betrouwbaarheid voor deze beroepsgroepen geringer. Tegelijkertijd blijkt uit de evaluatie dat er geen systematisch slecht voorspelbare beroepen voorkomen en daarmee is het systeem als geheel betrouwbaar. ROA is hiermee de best mogelijke, integrale benadering die we in Nederland kennen.

In brede zin is en blijft het echter zeer moeilijk om de ontwikkeling van de arbeidsmarkt op lange termijn te voorspellen.¹⁰⁷ Het is mede om deze reden dat de bewijslast voor de relevantie van opleidingsaanbod niet enkel op ROA gebaseerd wordt in de toets anderstalig onderwijs. Het staat instellingen vrij om te betogen dat de relevantie van een opleiding ook haaks kan staan op de generieke uitkomsten die door ROA geproduceerd worden en het is aan de CDHO om deze bewijslast te wegen en op waarde te schatten.

Welke opleidingen worden op 25 kilometer van een landsgrens aangeboden?

De huidige versie van de amvb toets anderstalig onderwijs bepaalt dat een beroep op de pijler grensregio binnen het criterium «regionale omstandigheden» kan worden gedaan door opleidingen die onderwezen worden op een instellingsvestiging op een absolute afstand van 25 km van de landsgrens met een anderstalig buurland. In brede zin kan worden gedacht aan opleidingen aan verschillende instellingen in Limburg, in de regio Arnhem–Nijmegen en in de regio Twente.

¹⁰⁶ ROA, «De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2028», december 2023.

¹⁰⁷ DNB, «Arbeidsmarktcrapte: het nieuwe normaal?», februari 2024.

Welke onderwijsinstellingen liggen in krimpregio's?

Voor het concept van de amvb in internetconsultatie is aangesloten bij de krimpregio's die in 2015 zijn vastgesteld door het Ministerie van BZK. Dit is afgebakend tot onderwijsinstellingen met vestigingsplaatsen die voor scholieren uit regio's als Twente, Zeeuws-Vlaanderen, Noord- en Oost-Groningen, Zuid-Oost en Noord-Fryslân of de Achterhoek de belangrijkste nabije hogeschool of universiteit vormen. Op dit moment wordt doorgewerkt aan de definiëring van de krimpregio's op basis van actuele data. De regering streeft ernaar om in de afbakening van dit begrip aansluiting te zoeken met actueel regiobeleid dat gevoerd wordt door het Ministerie van BZK.

Kan de regering drie voorbeelden geven van opleidingen die vanwege unieke aard van de opleiding nodig zijn in het opleidingsaanbod van Nederland? Kan de regering drie voorbeelden geven van opleidingen die bijdragen aan de internationale positionering van Nederland?

Om te voorkomen dat er een vorm van schaduwtoetsing ontstaat, doet de regering op voorhand geen uitspraken over de uitkomst van de toets voor individuele opleidingen. In de concept-amvb is toegelicht dat de «internationale uniciteit» van een opleiding wordt beoordeeld aan de hand van het curriculum, het arbeidsmarktprofiel en de instroomdoelgroep. Op basis van deze gegevens kan verwantschap¹⁰⁸ van opleidingen binnen het Nederlandse hbo en wo worden bepaald. Dit criterium is gericht op unieke opleidingen. Daarbij wordt beoogd om de toepassing te beperken tot opleidingen of trajecten die in Nederland slechts op één plaats worden aangeboden en waarvan het voortbestaan van het vakgebied binnen Nederland alleen mogelijk is indien de opleiding anderstalig wordt aangeboden.

Als instellingen op basis van het criterium «internationale positionering» willen afwijken van de norm om onderwijs in het Nederlands te verzorgen, dienen zij op basis van de concept-amvb die is gepubliceerd voor internetconsultatie aan te tonen dat het anderstalig verzorgen van de opleiding of het traject noodzakelijk is voor het verwezenlijken van de doelen van de opleiding of het traject. Beoogd wordt om dit criterium nader aan te scherpen door duidelijk vast te leggen dat het voor een beroep op dit criterium vereist is om aan te tonen dat de betreffende opleiding of traject een internationale dimensie heeft die onlosmakelijk is verbonden met het curriculum en de eindtermen van de opleiding of het traject. Daaruit volgt dat de ruimte die elke opleiding heeft om maximaal een derde deel van het curriculum anderstalig te verzorgen, significant en aantoonbaar moet worden overschreden. Wanneer er binnen een instelling, naast de anderstalige opleiding, een inhoudelijk grotendeels overlappend Nederlandstalig traject staat, dan wordt een beroep op dit criterium niet passend geacht. Uitgangspunt bij het wetsvoorstel is dat er geen plek in het stelsel is voor vertaalde curricula die even goed in het Nederlands kunnen worden aangeboden. De onlosmakelijke verbondenheid met de internationale dimensie ontbreekt in dat geval.

De leden van de D66-fractie lezen dat het CDHO pleit voor zoveel mogelijk gesloten en meetbare normen. Deze leden vinden dit geen geruystellend signaal over de manier waarop de toets anderstalig onderwijs zal worden uitgevoerd. Zij lezen dat het CDHO moet gaan oordelen over instellingsprofielen en bijdrage van onderwijs aan regio. Deze leden stellen vast dat

¹⁰⁸ De CDHO beoordeelt verwantschap op basis van het curriculum, het arbeidsmarktprofiel en de instroomdoelgroep. Daarmee hanteert de CDHO dezelfde methodiek als bij de bestaande macrodoelmatigheidstoets.

dit moeilijk te vatten is in een gesloten en meetbare norm. Zij vragen hoe de regering hiernaar kijkt.

De toets anderstalig onderwijs is een zorgvuldig gewogen toets. Enerzijds is, in het kader van transparantie en voorspelbaarheid, gepoogd om gesloten criteria op te nemen. Anderzijds is het belangrijk dat er voldoende ruimte is voor maatwerk. Om die reden worden zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten getoetst. Dit is in lijn met de reguliere macrodoelmatigheidstoets voor nieuwe opleidingen.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie hoe het CDHO zelf kijkt naar de toets anderstalig onderwijs.

De CDHO heeft een uitvoeringstoets gedaan op de amvb en de ministeriële regeling. In algemene zin is de reactie van CDHO positief. Ten aanzien van het criterium «internationale positionering» is haar verzoek om nog eens goed naar de definitie en afbakening te kijken. Ten aanzien van de clusteraanvraag is haar verzoek om nog eens goed naar de definitie en termijnen te kijken. Zie voor een reflectie daarop ook de beantwoording van de vragen die namens de commissie gesteld zijn in paragraaf 5.3 van deze nota. De regering blijft met de CDHO en de instellingen in gesprek over de uitvoerbaarheid van de toets anderstalig onderwijs.

Deze leden vragen de regering wat het profiel is van de mensen bij het CDHO die deze toets gaan uitvoeren en beoordelen.

De CDHO bestaat uit zeven leden. Alle leden hebben kennis van het hoger onderwijsstelsel in brede zin, zijn goed bekend met het afnemende werkveld, zijn bestuurlijk of op hoger managementniveau in het recente verleden actief geweest in het hoger onderwijs. Voorts zijn de leden geselecteerd op hun integriteit, communicatieve vaardigheden, kritisch en analytisch vermogen en politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Daarnaast heeft elk lid een expertise ten aanzien van het wo en/of hbo en een expertise ten aanzien van één of meerdere sectoren in het hoger onderwijs. Op de website van CDHO¹⁰⁹ staat van elk commissielid de ervaring en achtergrond beschreven.

Daarnaast lezen zij dat er ongeveer 350 opleidingen een aanvraag kunnen indienen van vijftien kantjes per aanvraag. Wat gaat de regering eraan doen om grote administratieve lasten voor instellingen en het CDHO te voorkomen?

Instellingen worden gestimuleerd om met elkaar af te stemmen en gezamenlijk clusteraanvragen in te dienen in het kader van de toets bestaand anderstalig onderwijs. Een zorgvuldige afstemming kost tijd. Daarentegen hoeven instellingen niet afzonderlijk een aanvraag in te dienen maar kan een groot deel van het dossier gezamenlijk worden opgesteld, bijvoorbeeld onder verwijzing naar gezamenlijke onderzoeken. Daarnaast is in de ministeriële regeling een richtlijn opgenomen van maximaal 15 pagina's per aanvraag, exclusief bijlagen. Instellingen kunnen bij openbare bronnen volstaan met het verwijzen naar de bron, zonder zelf alle gegevens mee te zenden. Tot slot benadrukt de regering dat in de toets bestaand aanbod enkel het aspect anderstaligheid hoeft te worden onderbouwd. De andere aspecten van macrodoelmatigheid (die reeds zijn getoetst voordat de opleidingen van start konden gaan) worden niet opnieuw getoetst. Binnen de toets anderstalig onderwijs hoeft de instelling bovendien slechts aan één van de doelmatigheidscriteria te

¹⁰⁹ CDHO, «Commissie».

voldoen. Het is aan de instelling zelf om een keuze te maken voor het criterium dat de grootste kans op toestemming geeft. Het staat een instelling vrij om de aanvraag op basis van meerdere criteria te baseren, maar dat vraagt ook meer van een instelling als het gaat om onderbouwing. Als één van de criteria succesvol is, kan de CDHO volstaan met het positief adviseren op basis van dat criterium. De overige criteria hoeven niet te worden beoordeeld. Als de CDHO voornemens is om negatief te adviseren over de aanvraag, zal zij wel dat voor alle criteria moeten onderbouwen.

Deze leden vragen waarom stayrate van opleidingen geen expliciet onderdeel is van de toets anderstalig onderwijs.

De regering ziet de blijfkans van internationale studenten als een belangrijk gegeven in de discussie omtrent de balans van de internationalisering van het hbo en wo. In de toets anderstalig onderwijs wordt echter getoetst of het verzorgen van bacheloronderwijs in een andere taal dan het Nederlands doelmatig is. De regering is daarbij van mening dat een hoge blijfkans van internationaal afgestudeerden op zichzelf niet hoeft te betekenen dat het doelmatig is dat een opleiding in een andere taal wordt verzorgd. Bovendien kan het voorkomen dat opleidingen die opleiden tot tekortsectoren en doelmatig anderstalig zijn, toch een lage blijfkans kennen. Uiteindelijk hoopt de regering wel dat de blijfkans in algemene zin omhooggaat en dat de instellingen met het afnemend werkveld samenwerken om de blijfkans van internationale studenten te verhogen, maar kiest zij voor een inhoudelijke toets van het anderstalige onderwijs.

Tot slot vragen zij hoe het CDHO-clusters gaat toetsen gezien de criteria primair gericht zijn op individuele opleidingen.

De toegevoegde waarde van een clusteraanvraag is dat dit de mogelijkheid biedt voor opleidingen om een gezamenlijk sectorbeeld te schetsen waaruit de onderlinge verwevenheid, of juist onderlinge verschillen goed, kenbaar gemaakt kunnen worden. Een deel van de criteria in de toets leent zich goed voor clusterwijze onderbouwing. De inschatting is dat dit met name voor het geheel van voorzieningen geldt. Daarnaast kan het aan de orde zijn bij de (sub)criteria «arbeidsmarkt» en «internationale positionering». De overige (sub)criteria kunnen per individuele instelling in de clusteraanvraag worden onderbouwd.

De leden van de D66-fractie vrezen dat de kwaliteit van het onderwijs kan lijden door minder internationalisering in het onderwijs, zoals culturele diversiteit op de instelling en de international classroom. Deze leden vragen de regering expliciet te reflecteren op de kritiek van onder andere universiteiten die waarschuwen voor teruglopende kwaliteit van onderwijs. Zij vragen de regering hoe zij hierop reflecteert en wat zij van plan is om te borgen dat de internationaliseringmaatregelen geen negatief effect zullen hebben op de onderwijskwaliteit.

De regering staat op het standpunt dat een Nederlandstalige opleiding niet van mindere kwaliteit is dan een anderstalige opleiding. Daar waar een opleiding alleen in een internationale context te volgen is, kan een beroep worden gedaan op het criterium «internationale positionering». Daarnaast benadrukt de regering dat binnen een Nederlandstalige opleiding maximaal een derde deel van het curriculum anderstalig aangeboden mag worden. Zodoende is er ook binnen Nederlandstalige opleidingen ruimte voor de internationale dimensie.

De leden van de D66-fractie vragen de regering wat zij ziet als een redelijke termijn voor afbouw wanneer een opleiding geen instemming krijgt voor het voortzetten van een anderstalige opleiding. Deze leden vragen wat de regering ermee bedoelt dat zij hierbij «rekening houdt met het personeelsbestand».

De toetsing van het bestaand aanbod zal in totaal ongeveer twee kalenderjaren in beslag nemen. Vervolgens zal een redelijke termijn worden geboden voor het om of afbouwen van opleidingen die geen toestemming krijgen om anderstalig te blijven. Wat geldt als een redelijke termijn voor afbouw of het omzetten van een opleiding of traject van anderstalig naar Nederlandstalig is afhankelijk van het specifieke geval. Daarbij benadrukt de regering dat het afbouwen van de anderstaligheid van een opleiding altijd per studiejaar gaat, zodat zittende studenten altijd hun opleiding kunnen afmaken. De volledige afbouw of omzetting van een opleiding zal dan ook altijd de nominale duur van een opleiding plus één jaar zijn. In de bijlage van Studielink bij de uitvoeringstoets, hebben de instellingen aangegeven dat een omzettingstermijn van de nominale studieduur plus één jaar haalbaar is, mits er voldoende Nederlandstalig personeel beschikbaar is. De regering wil de nominaal plus één richtlijn die de instellingen hebben geadviseerd aanhouden als minimale ondergrens voor het volledig omzetten of afbouwen van een opleiding, maar erkent verschillende elementen die vragen om een langere termijn voor omzetten of afbouw van een opleiding, waaronder ook de beschikbaarheid van Nederlandstalig personeel. In de meeste gevallen zal de termijn dan ook langer zijn.

De omvang van een opleiding speelt bijvoorbeeld een rol. Een grote opleiding kent een groot personeelsbestand. Bij afbouw moet een instelling dit personeel anders inzetten. Hoe groter de opleiding, hoe groter de groep medewerkers die hiermee te maken krijgt. Dit pleit voor een langere termijn.

Ook het aandeel anderstalig personeel speelt een rol. Voor een anderstalige opleiding met een overwegend Nederlandstalig personeelsbestand is het eenvoudiger om over te gaan van anderstalig onderwijs naar Nederlandstalig onderwijs, dan voor opleidingen met een overwegend internationaal personeelsbestand.

Ook de beschikbaarheid van Nederlandstalig personeel speelt een rol. Voor sommige vakgebieden is het moeilijker om Nederlandstalig personeel te vinden dan voor andere. Zij zouden dan moeten inzetten op het scholen van anderstalig personeel om in het Nederlands onderwijs te kunnen verzorgen. Bovendien is het voorstelbaar dat er een verschil bestaat in bereidheid om het Nederlands te leren tussen docenten in verschillende wetenschappelijke disciplines, waarbij ook de herkomst van het personeel en hun Nederlandse taalvaardigheid een rol speelt.

Het betreft hier enkele voorbeelden van elementen die een rol kunnen spelen. Het is echter onmogelijk om een algemene regel vast te stellen voor wat wordt verstaan onder een redelijke termijn. De regering biedt instellingen bij een voorgenomen afwijzend besluit de mogelijkheid om te onderbouwen welke termijn zij passend achten. Uiteindelijk staat voorop dat een instelling in redelijkheid de ruimte krijgt om de opleiding af te bouwen, personeel om te scholen of andere regelingen te treffen.

Daarnaast vragen zij hoe er in de wet, de onderliggende regelingen en in het beleid rekening wordt gehouden met studenten die moeten afstuderen. Deze leden vragen de regering of studenten er altijd op kunnen rekenen dat ze hun opleiding kunnen afmaken.

Voor de positie van studenten is een regeling getroffen door artikel 5.21 WHW van overeenkomstige toepassing te verklaren. Zij kunnen hun opleiding binnen de daarvoor gestelde tijd afmaken, met ruimte voor een jaar uitloop (nominaal plus 1). De termijn voor afbouw of omzetten van de opleiding na het niet verkrijgen van toestemming om de opleiding anderstalig voort te zetten, bepaalt het moment vanaf wanneer het niet langer toegestaan is nieuwe cohorten van studenten te laten instromen. Voor studenten die ten hoogste één jaar vertraging oplopen tijdens hun studie heeft dit wetsvoorstel geen enkele directe gevolgen voor de opleiding. Mocht een student onverhoopt langer nodig hebben dan de nominale studieduur plus één jaar, dan kan een instelling maatwerk verlenen. Dat kan bijvoorbeeld door een student een alternatief vak te laten volgen of een alternatieve opdracht te geven buiten de structuur van de opleiding.

Tot slot constateren de leden van de D66-fractie dat de eisen aan de toets anderstalig onderwijs zijn opgenomen in een AmvB en voor anderstalig onderwijs toestemming van de Minister is vereist. Deze leden zijn hier niet per definitie op tegen, maar vrezen wel politieke sturing op opleidingsaanbod. Hoe weegt regering dit risico, wat onderneemt de regering in dit pakket om dat tegen te gaan en welke aanvullende mogelijkheden ziet de regering om dit risico te beperken?

De Minister van OCW laat zich bij zijn beslissing adviseren door de CDHO op basis van objectieve criteria, net als bij de bestaande doelmatigheidstoets. Voor een profielschets van de samenstelling van de CDHO, verwijst de regering naar het antwoord op een voorgaande vraag van de leden van de D66-fractie. Het advies van de CDHO is wettelijk verplicht en niet vrijblijvend. Conform artikel 3:50 van de Algemene wet bestuursrecht heeft de Minister van OCW een verzwaarde motiveringsplicht indien hij afwijkt van het advies. Daarnaast streeft de regering naar concrete wettelijke kaders waarbinnen de toestemming voor anderstalig onderwijs wordt gegeven. Door een limitatief aantal gronden voor doelmatigheid in de wet op te nemen en deze criteria bij algemene maatregel van bestuur te concretiseren worden de maatstaven die voor alle opleidingen gelden transparant en concreet gemaakt. Dit bevordert uniforme en politiek neutrale toepassing.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering het advies van de Raad van State niet overneemt om de wettekst te verduidelijken dat bij de weging van de wettelijke criteria de al dan niet beschikbaarheid van voldoende Nederlandstalig personeel betrokken kan worden. De regering stelt dat het aandeel anderstalig personeel een gevolg is van de doelmatigheid in plaats van een indicator daarvan. Dit kunnen deze leden volgen, maar zij vragen graag een reactie van de regering op het volgende; zou de beschikbaarheid van buitenlands opleidingspersoneel er in de toekomst niet toe leiden dat een groot aantal opleidingen juist in het Engels wordt aangeboden?

Dat een opleiding veel anderstalige docenten heeft of dat er veel anderstalig personeel beschikbaar is, zegt op zichzelf niets over de doelmatigheid van de anderstaligheid. De toestemming voor een anderstalige opleiding of traject wordt gegeven op basis van de doelmatigheidscriteria. Een instelling heeft de mogelijkheid om anderstalig personeel bij te scholen in de Nederlandse taal. Daarnaast wijst de regering op de mogelijkheid om in een Nederlandstalige opleiding maximaal een derde deel van het curriculum anderstalig in te vullen. Desgewenst kan een instelling hiervoor anderstalig personeel inzetten.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het uitgangspunt van Nederlands als opleidingstaal in onderhavig wetsvoorstel niet geldt voor de masteropleidingen. Deze leden onderschrijven de verschillen in karakter tussen bachelor- en masteropleidingen, maar merken op dat het voor veel studenten vanzelfsprekend is om na hun bacheloropleiding een master te volgen voordat ze de arbeidsmarkt betreden. In het merendeel van de gevallen is het Nederlands in de toekomstige baan van de studenten dan alsnog de voer- en schrijftaal. Zij vragen de regering toe te lichten waarom ze geen reden tot zorg ziet over de toegankelijkheid van de masteropleidingen voor Nederlandse studenten, omdat de toegankelijkheid wel een argument is voor het invoeren van de toets voor bacheloropleidingen. Deze leden vragen de regering daarbij in het bijzonder te reflecteren op de toegankelijkheid van de masteropleiding voor studenten die in de opleiding niet in het Engels hebben les gehad, of dat nu bij een hbo-bachelor of wo-bachelor was. Ook vragen zij aan de regering de rol die zelfselectie daarbij kan hebben mee te nemen.

De regering verwacht dat anderstaligheid in de masterfase studenten minder afschrikt dan in de bachelorfase, omdat deze studenten al ervaring hebben opgedaan tijdens hun bacheloropleiding en daar hebben kunnen wennen aan Engelstalige literatuur. Dit geldt ook voor studenten die een Nederlandstalige bachelor hebben afgerond, aangezien een derde van het onderwijsprogramma in een andere taal dan het Nederlands verzorgd mag worden. Hierdoor hebben deze studenten mogelijk deelgenomen aan Engelstalige (keuze)vakken of gastcolleges. De regering acht het effect van zelfselectie in de masterfase daardoor minder groot. Bovendien dragen instellingen een verantwoordelijkheid om het masteronderwijs goed te laten aansluiten op het bacheloronderwijs. Wanneer het relevante masteronderwijs grotendeels anderstalig is, ligt het voor de hand dat instellingen bij het ontwerpen van de bacheloropleidingen rekening houden met de doorstroom naar de masterfase en daarvoor voldoende handvatten bieden in de opleiding. Ook kan een instelling extracurriculair mogelijkheden aanbieden voor het bevorderen van de Engelse taalvaardigheid zodat een student zich kan voorbereiden op het masteronderwijs. In het wetsvoorstel is vastgelegd dat instellingen die anderstalig onderwijs verzorgen in hun taalbeleid op dienen te nemen op welke wijze de instelling de toegankelijkheid van de anderstalige opleiding voor Nederlandstalige studenten en de kwaliteit van het onderwijs waarborgt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering verder kan toelichten waarom in de AMvB voor de toets anderstalig onderwijs¹¹⁰ ervoor gekozen is om locaties op hemelsbreed 25 kilometer van de landsgrens met een anderstalig gebied aan te merken als grensregio. Waarom is er niet voor een ander kilometercriterium gekozen?

Er zijn binnen het Rijk verschillende definities van grensregio's die departementaal zijn ingevuld. Voor het hbo en wo was er vooralsnog geen definitie. Het CPB gebruikt in het onderzoek «De arbeidsmarkt aan de grens met en zonder grensbelemmeringen» de afstand van 25 kilometer, omdat het aannemelijk is dat grenseffecten tot op die afstand de arbeidsmarkt beïnvloeden. Verder is het voor bepaling van het criterium belangrijk dat het voldoende onderscheidend vermogen heeft.

Zo merken deze leden op dat de Rijksuniversiteit Groningen niet binnen het kilometercriterium valt, terwijl veruit het merendeel van de internationale studenten van de betreffende universiteit de Duitse nationaliteit heeft. Voor een groot deel van Duitsland is de onderwijsinstelling dan ook de dichtstbijzijnde Nederlandse universiteit, al valt de universiteit niet

¹¹⁰ Raadpleegbaar op internetconsultatie.nl/toetsanderstaligonderwijs/.

onder de door de regering gehanteerde definitie. De leden vragen de regering hierop te reflecteren.

Dat de Rijksuniversiteit Groningen door veel studenten uit Duitsland gevonden wordt, betekent niet per definitie dat er sprake is van grenseffecten. Dit zou het geval zijn wanneer het overgrote deel van de Duitse studenten aan de Rijksuniversiteit Groningen afkomstig is uit het directe grensgebied. Het is echter niet bekend uit welk deel van Duitsland de studenten afkomstig zijn en daarmee niet zeker dat de opleidingen van de Rijksuniversiteit Groningen aansluiten op de rationale achter de instemmingsgrond van de ligging in een grensregio. Er zijn verscheidene andere redenen waarom studenten vanuit het gehele westen van Duitsland naar Groningen trekken, zoals het opleidingsaanbod, de toelatingseisen en de werving.¹¹¹

De regering wil benadrukken dat zij oog heeft voor de specifieke regionale uitdagingen waar de provincie Groningen mee te maken heeft, evenals voor de rol die de Rijksuniversiteit Groningen en de Hanzehogeschool spelen om deze uitdagingen het hoofd te bieden. De regering schat in dat de anderstalige opleidingen die bijdragen aan de regionale behoeften wel zouden kunnen aansluiten bij de andere pijler van het criterium «regionale omstandigheden», namelijk krimpregio's. Vooral van Noord- en Oost-Groningen is bekend dat deze gebieden al langer kampen met de uitdagingen van krimpende regio's. Nabijgelegen hogescholen en universiteiten spelen een cruciale rol in het behoud van de vitaliteit van dergelijke regio's.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering ervoor gekozen heeft om in de AMvB de krimpregio's te beperken tot de regio's die de regering in 2015 als zodanig heeft aangemerkt. Waarom is de selectie niet op basis van actuelere cijfers gemaakt of wordt ook voorspelde toekomstige groei of krimp in de selectie meegenomen?

De amvb toets anderstalig onderwijs is in juni 2024 in internetconsultatie geweest. Daarbij heeft de regering gekozen om aan te sluiten op eerder Rijksbeleid. Op dit moment is de definiëring en afbakening van de krimpregio's een onderwerp dat verwerkt wordt op basis van de opbrengsten van de consultatieronde. De regering is voornemens om in ieder geval regionale demografische ontwikkelingen mee te nemen in deze afbakening.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering verder toe te lichten wat in de AMvB wordt bedoeld met het criterium van uniciteit van de opleiding.

Het criterium «internationale uniciteit» is in de concept-amvb die is gepubliceerd voor internetconsultatie gericht op unieke opleidingen. Beoogd wordt om dit criterium te beperken tot opleidingen die in Nederland slechts op één plaats worden aangeboden en waarvan het voortbestaan van het vakgebied binnen Nederland alleen mogelijk is indien de opleiding anderstalig wordt aangeboden. De uniciteit van een opleiding wordt gezien binnen het bekostigde Nederlandse hoger onderwijsstelsel. Het instellings- of opleidingsbestuur kan aantonen dat een opleiding uniek is aan de hand van het curriculum, het arbeidsmarkt-profiel en de instroomdoelgroep.

¹¹¹ Daad, «Wissenschaft weltoffen: Facts and Figures on the International Nature of Studies and Research in Germany and Worldwide», 2023.

Op welke manier wordt bepaald hoe uniek een vakgebied is? Dan denken deze leden bijvoorbeeld aan een opleiding theologie volgens de neocalvinistische traditie, die uniek is binnen de wereld en veel studenten vanuit het buitenland aantrekt. Is er in de AMvB oog voor de uniciteit voor een opleiding als deze binnen het bredere vakgebied van theologie? Ook valt te denken aan de unieke opleidingen op het gebied van de landbouw die we in Nederland kennen.

Indien op basis van het curriculum van de opleiding, het arbeidsmarkt-profiel en de instroomdoelgroep geen verwantschap binnen het bekostigde Nederlandse hbo of wo te vinden is, dan kan een opleiding zich binnen de toets anderstalig onderwijs beroepen op het criterium «internationale uniciteit». Belangrijk is wel dat naast de uniciteit van de opleiding, ook de noodzaak voor het anderstalig aanbieden van de desbetreffende opleiding onderbouwd wordt. De regering kan niet op voorhand een uitspraak doen of deze specifieke opleiding een unieke opleiding is waarbij het noodzakelijk is om het onderwijs anderstalig aan te bieden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering ten aanzien van de masterfase volledig afziet van een bepaling die uitdrukking geeft aan het belang van het Nederlands. Deze leden begrijpen de inhoudelijke overwegingen van de regering ten aanzien van de master, maar naar hun mening sluit dat het opnemen van een richtingwijzer in de wet niet uit. Zij wijzen erop dat er ook altijd opleidingen zullen blijven waar het voor de hand ligt om vrijwel volledig Nederlandstalig onderwijs te geven, maar dat in het verleden is gebleken dat desondanks soms toch voor Engels werd gekozen. Hoe heeft de regering dit meegewogen?

De regering kiest er niet voor om een richtingwijzer in de wet op te nemen voor de taalkeuze in de masterfase. Zij ziet hier geen meerwaarde in aangezien uit de WHW al volgt dat het masteronderwijs dient aan te sluiten op het bacheloronderwijs. Dit wordt onder andere gereflecteerd in artikel 7.30b, zesde lid, WHW. Bovendien is een richtingwijzer niet handhaafbaar. Het is aan de instellingsbesturen om in samenspraak met de medezeggenschap een weloverwogen keuze te maken met betrekking tot de opleidingstaal in de masterfase.

Naar oordeel van de regering is de keuze om masteropleidingen in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen veelal te rechtvaardigen. Masteronderwijs heeft doorgaans een meer specialistisch karakter dan onderwijs in de bachelorfase en is sterker verweven met (toegepast) onderzoek, waarin de Engelse taal veelal dominant is. Een doelmatigheidstoets voor masteropleidingen zou naar verwachting weinig verandering genereren, terwijl het een sterke stijging van de administratieve lasten voor instellingen en apparaatskosten voor de CDHO teweeg zou brengen. In antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 3.1 van deze nota wordt nader onderbouwd waarom masteropleidingen zijn uitgesloten van de maatregelen omtrent opleidingstaal in dit wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering om een motivering voor de keuze van een externe toets op taalbeleid. Deze leden wijzen op de stelling van de Onderwijsinspectie uit 2018 over taalbeleid dat landelijke wetgeving voldoende richtinggevend en duidelijk moet zijn, maar tegelijkertijd moet passen bij een autonoom stelsel waarbij keuzes door professionals op de werkvloer gemaakt kunnen worden.¹¹² Waarom is niet

¹¹² Inspectie van het Onderwijs, «Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs», 2018.

in lijn hiermee gekozen voor een robuustere bepaling die ertoe leidt dat het uiteindelijk aan professionals op de werkvloer is om keuzes te maken?

De regering kan zich vinden in de bovengenoemde stelling van de inspectie. De maatregelen in dit wetsvoorstel omtrent onderwijstaal en taalbeleid sluiten hier naar mening van de regering op aan. De initiële afweging voor de vormgeving van het taalbeleid en hoe dit wordt uitgewerkt in het onderwijs per opleiding, blijft een verantwoordelijkheid van instellingen. De wettelijke kaders die de regering hiervoor opstelt en heeft uitgewerkt in lagere regelgeving, zijn naar het oordeel van de regering voldoende richtinggevend en duidelijk.

De reden dat de regering het noodzakelijk acht om het proces van zelfregie af te sluiten met een doelmatigheidstoetsing is om te voorkomen dat individuele keuzes van instellingen, die op zichzelf te verantwoorden zijn, samen met die van andere instellingen leiden tot een onwenselijk resultaat op landelijk niveau. In deze toets worden ook diverse maatschappelijke belangen meegewogen en wordt er gekeken naar het reeds bestaande Nederlandstalige en anderstalige opleidingsaanbod en de spreiding daarvan. De regering is van mening dat deze bredere afweging beter past bij de overheid dan bij professionals op de werkvloer of vakgenoten.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het voorgestelde toetsingskader een uitgebreid en fijnmazig raamwerk van criteria en overwegingen bevat die grotendeels niet objectief zijn vast te stellen. Deze leden vragen hoe de regering voorkomt dat bij de commissie een uitgebreide strijd wordt gevoerd op basis van rapporten en onderzoeken, met het risico van veel bureaucratie en frustratie.

In het wetsvoorstel is, naar aanleiding van het advies van de Raad van State, voor instellingen de verplichting opgenomen tot het voeren van een op overeenstemming gericht overleg. Uit de aanvraag moet vervolgens blijken wat de inhoud en uitkomsten van dit overleg waren. Deze verplichting geldt óók voor instellingen die ervoor kiezen een individuele aanvraag in plaats van een clusteraanvraag in te dienen. Vervolgens heeft het de voorkeur dat instellingen gezamenlijk clusteraanvragen indienen en deze zoveel mogelijk gezamenlijk onderbouwen. Hoewel de manier van clusteren aan het onderwijsveld is, bekijkt de CDHO alle aanvragen in samenhang. Als er een duidelijke verwantschap is tussen een voorliggende clusteraanvraag en één of meerdere individuele aanvragen, zal CDHO deze in samenhang beoordelen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering een veel eenvoudiger regeling heeft overwogen en bijvoorbeeld te volstaan met de verplichting om maximaal een derde in het Nederlands te geven en uitzonderingen slechts in evidente gevallen mogelijk te maken. Deze leden vragen de regering inzichtelijk wil maken wat de effecten zouden zijn voor het wetenschappelijk onderwijs als voor een dergelijke route zou worden gekozen.

Voorafgaand aan het indienen van het wetsvoorstel zijn diverse scenario's overwogen. Een eenvoudigere regeling zou bijvoorbeeld een quotum voor het aantal anderstalige opleidingen zijn, waarbij alleen een nieuwe anderstalige opleiding mag starten als een andere wordt geschrapt. Het nadeel van een regelingen waarbij het bestaand aanbod niet wordt beoordeeld, is dat er geen ruimte is voor nieuwe anderstalige opleidingen die een zeer positieve maatschappelijke bijdrage kunnen bieden. Tegelijkertijd zouden bestaande anderstalige opleidingen waarvan de

anderstaligheid slechts een marginale of misschien zelfs negatieve maatschappelijke impact heeft, kunnen blijven bestaan.

Vanuit de Tweede Kamer is aangedrongen op het bieden van maatwerk, bijvoorbeeld op basis van regionale omstandigheden of tekortsectoren. Via de criteria in de toets anderstalig onderwijs geeft de regering hier invulling aan. Het verbieden van alle anderstalige opleidingen behoudens evident doelmatige gevallen zou het bieden van maatwerk onmogelijk maken. Dit kan met name voor kleine instellingen buiten de randstad desastreuze gevolgen hebben voor de instroom, en misschien zelfs het voortbestaan van instellingen bedreigen.

Een bijkomende complicerende factor voor een route waarbij slecht uitzonderingen in evidente gevallen mogelijk zijn, is de juridische afbakening van de «evidente» uitzonderingen. Als de uitzonderingen niet altijd duidelijk (en juridisch) af te bakenen zijn, bemoeilijkt dat het toezicht op naleving van de wet. De regering verwijst verder naar haar beantwoording op de vragen van de commissie in paragraaf 5.5 van deze nota.

Bovendien ziet de regering ook de positieve aspecten van gerichte uitzonderingen op de hoofdregel dat opleidingen in het Nederlands worden verzorgd. Met het scenario dat de leden van de SGP-fractie schetsen, zouden die voordelen verloren gaan. Dit kan leiden tot druk op regionale onderwijsinstellingen, extra spanning op de arbeidsmarkt, en het verdwijnen van unieke onderwijsvelden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering geen ruimte ziet om op basis van de zelfregie van het hbo de toets op anderstaligheid vooralsnog buiten toepassing te laten, te volstaan met verplicht taalbeleid en te bezien wat de ervaringen zijn met de toets bij de universiteiten om over enkele jaren de definitieve keuze te maken voor het hbo.

De eenmalige toetsing van het bestaande anderstalige aanbod vormt het sluitstuk van het proces van zelfregie door de instellingen. Als stelselverantwoordelijke moet de Minister van OCW in de positie zijn om te kunnen bijsturen op het aantal anderstalige opleidingen. Als instellingen onvoldoende tot kritische keuzes zijn gekomen op basis van de doelmatigheidscriteria, kan de Minister de instemming voor het anderstalig verzorgen van het onderwijs weigeren. Wegens het belang van rechtszekerheid acht de regering het belangrijk om een definitief besluit te nemen over de toetsing van het hbo. De keuze of de toets anderstalig onderwijs wordt toegepast in het hbo wordt daarom niet uitgesteld in afwachting van de uitkomst van de zelfregie. In antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 3.2 van deze nota is nader toegelicht waarom de regering het van belang acht een gelijk toetsingsregime voor het gehele stelsel te hanteren.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de beoogde toets vooralsnog alleen Zeeuws-Vlaanderen als krimpgebied wordt aangemerkt. Deze leden wijzen erop dat de Hogeschool Zeeland voor de gehele provincie een cruciale rol vervult, onder andere als het gaat om onderzoek, werkgelegenheid en bedrijvigheid, dat geen probleem bestaat met huisvesting van studenten en dat veel studenten afkomstig zijn uit Zeeuws-Vlaanderen. Het zou onnodige rompslomp opleveren als deze hogeschool een uitgebreide toets moet doorlopen. Ziet de regering mogelijkheden om op voorhand duidelijkheid te bieden als het gaat om zulke belangrijke keuzes die gehele provincies raken? Hoe weegt de regering hierbij de inzet voor de regio's?

De regering gaat niet in op de situatie van individuele instellingen of opleidingen. Dit zou een vorm van schaduwtoetsing opleveren, wat de goede werking van dit wetsvoorstel zou ondermijnen. De ligging in een bepaalde regio vormt geen vrijbrief voor het anderstalig aanbieden van al het onderwijs van een instelling. Dat zou negatieve gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van het Nederlandstalige onderwijs in die regio. In de concept-amvb die is gepubliceerd voor internetconsultatie is uitgewerkt dat de anderstaligheid van opleidingen een positieve bijdrage dient te leveren aan de regio. De regering is van mening dat niet per definitie vaststaat dat de anderstaligheid van elke anderstalige opleiding in de aangewezen regio's een aantoonbare positieve bijdrage levert aan de regio. Het is aan de instellingen om dat aan te tonen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat volgens het wetsvoorstel het weigeren van instemming voor anderstaligheid betekent dat de opleiding of het traject na een bepaalde termijn niet meer mag worden verzorgd. Deze leden zijn van mening dat deze regeling niet past bij de vrijheid die binnen het grondwettelijke stelsel bestaat om onbekostigd onderwijs te verzorgen. Het rechtsgevolg van weigering zou volgens deze leden moeten zijn dat na verloop van tijd geen bekostiging meer wordt verstrekt en dat het de instelling vrijstaat om de opleiding zonder overheidsbekostiging te vervolgen dan wel de opleiding Nederlandstalig te maken om voor bekostiging in aanmerking te blijven komen. Zij vragen een reactie op de keuze van de regering. Onderkent de regering dat het wetsvoorstel als een verbod gelezen kan worden?

Uit de systematiek van de WHW vloeit voort dat bekostigde instellingen toestemming moeten hebben van de Minister om een opleiding te verzorgen. Als ze toestemming hebben, dan is daar ook bekostiging aan verbonden. Met dit wetsvoorstel wordt het verplicht om toestemming van de Minister te hebben om een opleiding anderstalig te mogen verzorgen. Is die toestemming er niet, dan blijft de toestemming bestaan om de opleiding in het Nederlands te verzorgen. Het is niet toegestaan om de opleiding dan anderstalig voort te zetten. Een bekostigde instelling mag geen onbekostigde bacheloropleidingen aanbieden. De opleiding kan bijvoorbeeld wel worden voortgezet door een aan de instelling gelieerde rechtspersoon voor hoger onderwijs.

De regering deelt de opvatting niet dat uit het grondwettelijk stelsel voortvloeit dat een bekostigde instelling een ondoelmatige opleiding mag blijven verzorgen. Weliswaar is het verzorgen van onderwijs vrij, maar wanneer het onderwijs is dat vanuit de Rijksbegroting wordt bekostigd, dan mag de regering daar voorwaarden aan verbinden. Instellingen mogen het onderwijs blijven verzorgen, maar niet in de vorm van een bekostigde opleiding waaraan een graad is verbonden.

De leden van de Volt-fractie merken op dat wanneer een anderstalige opleiding niet voldoet aan de «doelmatigheidstoets anderstalig onderwijs», de anderstalige opleiding getransformeerd wordt naar het Nederlands. Deze leden zien hierbij een risico voor de kwaliteit van het onderwijs, aangezien internationale docenten die eerst Engelstalig onderwijs verzorgden, dit nu moeten gaan doen in het Nederlands. Welke concrete maatregelen neemt de regering om de achteruitgang van de kwaliteit van het onderwijs tegen te gaan, in het geval dat internationale docenten die eerst Engelstalig onderwijs verzorgden nu in het Nederlands moeten doceren?

De regering is van mening dat Nederlandstalig onderwijs, eventueel gedoceerd door anderstalige docenten, niet per definitie van mindere kwaliteit is. In het geval dat een opleiding of traject wordt omgebouwd

naar het Nederlands geldt een redelijke termijn voor deze omschakeling, waarbij het personeel ook de kans krijgt om de Nederlandse taalvaardigheid te verbeteren. De regering heeft het vertrouwen dat anderstalig personeel binnen een redelijke termijn in staat is om de Nederlandse taalvaardigheid te verbeteren. Bovendien laat dit wetsvoorstel ruimte voor anderstalige curriculumonderdelen binnen Nederlandstalige opleidingen (tot een derde van het curriculum) en zijn de masteropleidingen uitgesloten van de maatregelen omtrent onderwijstaal. Instellingen hebben hierdoor ruimte om hun anderstalige personeel strategisch in te zetten.

Welke maatregelen neemt de regering om het voor internationale docenten aantrekkelijk te maken om in Nederland te blijven, vooral gezien het grote lerarentekort in het land?

De regering neemt in dit wetsvoorstel geen maatregelen specifiek gericht op het behouden van internationale docenten. Daarbij speelt het lerarentekort met name in het primair en voortgezet onderwijs, terwijl dit wetsvoorstel zich richt op het hbo en wo. Voor een toelichting van de regering op Nederland als aantrekkelijk land voor internationale docenten verwijst de regering naar de beantwoording van de vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie in paragraaf 1 van deze nota.

En hoeveel procent van de nu anderstalige docenten verwacht de regering dat er zullen vertrekken doordat zij moeten omschakelen naar het Nederlands?

De regering kan hier geen prognose voor maken aangezien er geen compleet overzicht bestaat van het aantal internationale docenten dat werkzaam is bij hogescholen en universiteiten en of zij wel of niet de Nederlandse taal machtig zijn. Het is mogelijk dat het omschakelen naar het Nederlands een te grote opgave blijkt voor enkele anderstalige docenten, waardoor dit kan bijdragen aan een uiteindelijke keuze om te vertrekken. Tegelijkertijd laat dit wetsvoorstel ruimte voor anderstalige curriculumonderdelen binnen Nederlandstalige opleidingen en zijn de masteropleidingen uitgesloten van de maatregelen omtrent onderwijstaal. Instellingen hebben hierdoor ruimte om hun anderstalige personeel strategisch in te zetten.

4.4. Bevordering Nederlandse taalvaardigheid

De leden van de D66-fractie lezen in de tekst van de wet dat bekostigde instellingen zich «mede dienen te richten op de bevordering van de taalvaardigheid in het Nederlands van studenten». Deze leden vragen de regering op welke manier de regering deze verplichting om Nederlandse taalvaardigheid te bevorderen praktisch gaat uitvoeren en gaat handhaven. Zij vragen welke normen hiervoor worden gehanteerd en op welke manier de Onderwijsinspectie hierop zal toezien.

Hogescholen en universiteiten kennen een grote mate van autonomie bij de wijze waarop zij invulling geven aan de zorgplicht om de Nederlandse taalvaardigheid van studenten te bevorderen. Wel acht de regering het van belang dat de gekozen aanpak tot meetbare resultaten leidt en is de regering voornemens om bestuurlijke afspraken met de sector te sluiten over hoe de effectiviteit van de taalvaardigheidsmaatregelen wordt gemonitord. Indien resultaten uitblijven of onvoldoende blijken, kan de regering de zorgplicht nader concretiseren via een amvb. De inspectie zal signaalgestuurd toezicht houden op de naleving van de zorgplicht om de Nederlandse taalvaardigheid van studenten te bevorderen.

Deze leden vragen de regering drie voorbeelden te geven hoe een uitwerking van deze plicht van instellingen er in de praktijk uit kan zien. Zij complimenteren de regering dat zij heeft afgezien van de inspanningsverplichting van taalverwerving voor studenten. Deze leden zijn van mening dat dit niet past bij de aard van het vervolgonderwijs.

Het is aan instellingen op welke wijze zij de zorgplicht tot het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid van studenten precies vormgeven. Hierbij is ruimte voor maatwerk. Een mogelijke optie is bijvoorbeeld om binnen het inhoudelijke curriculum aandacht te besteden aan de bevordering van taalcompetenties of Nederlandse taal als vak op te nemen in het curriculum. Ook kunnen instellingen via taalcentra extracurriculaire activiteiten ontwikkelen die gericht zijn op de bevordering van een specifieke taalcompetentie of volledige taalcourses aanbieden. Dit kan zowel fysiek als online. In hun zelfregieplannen hebben de VH¹¹³ en UNL¹¹⁴ opgenomen hoe zij het vergroten van de taalcompetenties van Nederlandstalige studenten en de binding van anderstalige studenten willen gaan vormgeven.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering op basis van onderzoek van Nuffic verwacht dat een verbetering van de Nederlandse taalvaardigheid een positief effect heeft op de stayrate van internationale studenten. Deze leden constateren echter dat Nuffic stelt dat financiële ondersteuning en een professioneel netwerk nog belangrijker zijn. Welke effecten verwacht de regering naar aanleiding van het wijzigen van de urennorm voor de stayrate van internationale studenten?

De regering heeft geen zicht op de effecten van het wijzigen van de urennorm op de blijfkans van internationale studenten. De regering ziet twee mogelijke scenario's die zich kunnen ontploffen.

Enerzijds kan beredeneerd worden dat door de verlaging van de urennorm meer internationale studenten een bijbaan nemen en zodoende meer binding krijgen met de Nederlandse arbeidsmarkt en de Nederlandse samenleving. Mogelijk maken zij zich binnen deze context ook sneller de Nederlandse taal eigen, wat de blijfkans vergroot. Zowel het hebben van een sociaal en professioneel netwerk, voldoende perspectief op de arbeidsmarkt en het verbeteren van de Nederlandse taalvaardigheid zijn factoren die volgens onderzoek van Nuffic en ROA helpen de blijfkans te vergroten.¹¹⁵

Anderzijds kan ook gesteld worden dat de verlaging van de urennorm de intensiteit van de arbeidsmarktparticipatie van internationale studenten die aanspraak willen maken op studiefinanciering verlaagt. Zodoende wordt de binding van de studenten die in eerste instantie de moeite nemen om in Nederland naast de studie te werken lager en zou de blijfkans in totaal kunnen dalen. Bovendien kan de verlaging van de urennorm één van de elementen zijn die maakt dat EER-studenten vaker in Nederland studeren. Studenten uit EER-landen hebben gemiddeld gezien een lagere blijfkans en zouden de blijfkans over het totale aantal internationale studenten dus omlaag kunnen brengen.

¹¹³ Bijlage 1136672 bij Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89.

¹¹⁴ Bijlage 1136673 bij Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89.

¹¹⁵ Nuffic, «Blijven na afstuderen: Waarom internationale studenten besluiten van Nederland hun nieuwe thuis te maken», december 2023.

ROA, «Blijfkansen van afgestudeerde internationale studenten uit het Nederlandse hoger onderwijs en hun impact op arbeidsmarktramingen», 2024.

Het daadwerkelijke effect van de urennorm op de blijfkans kan pas gemeten worden in nieuw onderzoek van partijen als Nuffic en ROA nadat nu startende cohorten zijn afgestudeerd. Voorlopig zijn op cijfers gebaseerde effecteninschattingen niet mogelijk.

Welke acties onderneemt de regering op dat vlak?

De uitbreiding van de zorgplicht van instellingen om de Nederlandse taalvaardigheid van internationale studenten te bevorderen, is een instrument dat helpt de binding van internationale studenten met de Nederlandse maatschappij te versterken. Dit kan een positieve invloed hebben op de blijfkans. Andere mogelijkheden om de blijfkans te vergroten zijn terug te vinden in het antwoord op de vraag van de leden van de NSC-fractie in paragraaf 3.3.

Op welke manier gaat de regering ervoor zorgen dat instellingen en bedrijfsleven hier een grotere rol in nemen?

De regering ziet een grote rol weggelegd voor de instellingen en het bedrijfsleven in het verhogen van de blijfkans van internationale studenten. De instellingen ondernemen reeds actie om de blijfkans van internationale studenten te verhogen, zoals ook te lezen is in de zelfregieplannen die de UNL en VH in maart hebben gepubliceerd. Zowel UNL als VH geeft in deze plannen aan de verbinding met werkgevers te willen leggen en hen te betrekken in de initiatieven die worden opgezet om de blijfkans te verhogen. Universiteiten zijn voornemens om samen met regionale en nationale werkgevers een meerjarenplan te maken om de blijfkans te vergroten. Hierbij valt te denken aan het stimuleren van veldwerk, stages en afstudeeropdrachten bij organisaties en bedrijven in Nederland.¹¹⁶ De VH is voornemens het initiatief te nemen om landelijk en regionaal werkgroepen te starten waarbij met alle relevante partijen wordt onderzocht hoe de blijfkans kan worden geoptimaliseerd.¹¹⁷

Dit sluit aan bij onderzoek van ROA naar de blijfkans van internationale studenten, waarin zij adviseren internationale studenten meer in contact te brengen met potentiële (regionale) werkgevers met het doel de blijfkans te verhogen.

De regering ziet kansen om dit proces verder te stimuleren door met de instellingen in gesprek te gaan over de manier waarop zij de blijfkans wensen te verhogen en de manier waarop zij het bedrijfsleven daarbij betrekken.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering het taalbeleid voor niet-bekostigd onderwijs versoepelt. Deze leden begrijpen niet waarom de regering hiervoor kiest. Zij zijn van mening dat als het leren van de Nederlandse taal een effectieve maatregel is om stayrate te verhogen dit ook voor in het niet-bekostigd onderwijs een nuttige maatregel is om bij te dragen aan de tekorten op de arbeidsmarkt en het vergroten van economisch potentieel. Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren.

De kern van dit wetsvoorstel is dat de taalkeuze voor anderstalige opleidingen vanuit een doelmatigheidsperspectief wordt bekeken. Niet-bekostigde instellingen zijn niet onderworpen aan een doelmatigheidstoetsing.

¹¹⁶ Bijlage 1136673 bij Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89.

¹¹⁷ Bijlage 1136672 bij Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89.

De huidige zorgplicht om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten te bevorderen, geldt voor zowel bekostigd als niet-bekostigd onderwijs, maar heeft in de praktijk slechts beperkt of een onbekend effect. Bij het uitbreiden van de zorgplicht heeft de regering heroverwogen wat het karakter van deze zorgplicht is ten opzichte van het stelsel van bekostigd en niet-bekostigd onderwijs.

De relatie van niet-bekostigde instellingen met de overheid is van een andere aard dan de relatie met bekostigde instellingen. De regels voor niet-bekostigde instellingen betreffen met name de kwaliteit van het onderwijs, om gelijkwaardige diploma's te borgen. Het doel van de uitbreiding van de zorgplicht is onder meer het bevorderen van de socialiserende functie van het onderwijs. Dit past meer bij het bekostigde onderwijs en de publieke taak die zij hebben. Het karakter van deze zorgplicht sluit niet aan op het niet-bekostigd onderwijs.

De leden van de D66-fractie constateren dat het doel van het bevorderen van de Nederlandse taal voor Nederlandse studenten is om hen voldoende voor te bereiden op een Nederlandstalige arbeidsmarkt. Deze leden vragen de regering voor hoeveel procent van de arbeidsmarkt voor studenten Nederlandstalig is, mogelijk uitgesplitst voor hbo en wo.

Op basis van de beschikbare data is het niet mogelijk de arbeidsmarkt op te delen in Nederlandstalige en anderstalige werkelden. Het is denkbaar dat in verscheidene beroepen het Engels en het Nederlands door elkaar worden gebruikt. Wel blijkt uit het onderzoek «De staat van het Nederlands» van de Taalunie (2021) dat er in 2020 ten opzichte van 2016 een afname is in het gebruik van het Nederlands, en een toename in het gebruik van het Engels, zowel in de interne als de externe communicatie. Echter geeft de Taalunie eveneens aan dat uitsluitend gebruik van Engels marginaal is. Deze groep respondenten bedraagt op de meeste werkgerelateerde onderwerpen uit de enquête niet meer dan 2%. Kijkend naar sectoren zijn grote verschillen te zien. De meeste Engelstalige vacatures worden geplaatst in de sectoren human resources (45,5%), software en informatietechnologie (30,5%), onderzoek en wetenschap (29,6%) en kunst, media en design (22,9%). Vacatures worden uitsluitend in het Nederlands geplaatst voor militaire banen (100%), makelaardij (100%), bouw (100%), gezondheidszorg (99,2%), landbouw, natuur en visserij (99,3%), overheid (99,8%) en voedingsmiddelenindustrie (99,6%). In zo'n 80% van de vacatures wordt kennis van het Nederlands gevraagd, dit is onveranderd sinds 2016.¹¹⁸

De leden van de D66-fractie constateren dat regering inschat dat de zorgplicht voor taalbevordering van studenten instellingen ongeveer € 18,3 miljoen extra gaat kosten. Deze leden vragen waar de regering op baseert dat ongeveer 15% van de studenten gebruik zal willen maken van taalvoorzieningen.

Het bevorderen van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid van Nederlandstalige studenten door instellingen is een bestaande wettelijke taak. Met dit wetsvoorstel wordt de bestaande zorgplicht uitgebreid naar het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid van alle – dus ook anderstalige – studenten. Bij de doorrekening van deze uitbreiding heeft de regering gekeken naar de instroom van studenten in anderstalige opleidingen. Daaronder vallen zowel Nederlandstalige studenten, voor wie de bestaande zorgplicht al geldt, als anderstalige studenten. Daarnaast verwacht de regering dat niet alle anderstalige studenten elk jaar gebruik zullen maken van de geboden taalvoorzieningen.

¹¹⁸ Taalunie, «De staat van het Nederlands», 2021. p. 304.

Zij lezen dat instellingen hiervoor geen extra financiële compensatie ontvangen. Deze leden zien daarin een risico voor effectieve uitrol van deze taalbevordering. Er is immers geen enkele prikkel voor instellingen om méér internationale studenten te enthousiasmeren voor Nederlandse taalles als het hen onder de streep alleen maar geld kost. Zij vragen de regering van welk geld instellingen dit moeten gaan betalen in de context van de aankomende bezuiniging.

De uitbreiding van de wettelijke taak voor hogescholen en universiteiten om ook voor anderstalige studenten de Nederlandstalige taalvaardigheid te bevorderen betreft een relatief klein onderdeel van de studentenpopulatie. De regering is van mening dat instellingen dit kunnen dekken met middelen uit de lumpsum. Voor niet-EER-studenten is het instellingsbestuur bevoegd om het instellingstarief vast te stellen. Bij de vaststelling van het instellingstarief kan rekening gehouden worden met de voorziening van taallessen.

Deze leden vragen de regering een voorkeur uit te spreken over welke activiteiten instellingen moeten stoppen om deze extra opdracht uit te kunnen voeren.

Hogescholen en universiteiten gaan zelf over de interne allocatie van de lumpsum. De regering laat deze afweging aan de instellingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat onderwijsinstellingen met dit wetsvoorstel de plicht krijgen om de Nederlandse taalvaardigheid van al hun studenten te bevorderen, maar dat er geen inspanningsverplichting voor de studenten zelf geldt. Deze leden vragen of het in de toekomstige situatie mogelijk zou kunnen zijn dat een student zich geheel aan de activiteiten ter bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid kan onttrekken, zonder dat de student het gewenste niveau van Nederlandse taalvaardigheid heeft? Acht de regering de maatregel dan succesvol, ondanks de plicht die bij de onderwijsinstellingen ligt? Hoe kan de regering garanderen dat de Nederlandse taalvaardigheid van de studenten significant verbetert, zonder dat er een inspanningsverplichting voor deze studenten geldt?

Net als in de huidige situatie geldt er geen resultaat- of inspanningsverplichting op studentniveau. De zorgplicht rust op de instelling. De instelling is verplicht om de taalvaardigheid van studenten te bevorderen. Het is daarbij niet mogelijk om studenten te verplichten deel te nemen aan extracurriculaire activiteiten. Hierdoor is het, afhankelijk van de invulling van de zorgplicht door instellingen, ook in de toekomstige situatie mogelijk dat een student zich kan onttrekken aan de aangeboden activiteiten ter bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid.

Om het succes van de maatregel te bepalen, is de regering voornemens om de effectiviteit van de gekozen aanpak van instellingen gezamenlijk te monitoren. Hierbij valt te denken aan het monitoren van deelname- en afrondingscijfers en van manieren waarop instellingen studenten stimuleren deel te nemen aan extracurriculaire activiteiten gericht op de verbetering van hun Nederlandse taalvaardigheid en deze af te ronden. Indien de aanpak naar het oordeel van de regering tot onvoldoende effect leidt, kan de regering de zorgplicht nader concretiseren bij amvb.

4.5. Numerus fixus

De leden van de PVV-fractie merken op dat bij de constitutionaliteit van de fixusmaatregel wordt uitgeweid over de eventuele schuring met het non-discriminatiebeginsel van meerdere verdragen. Het maken van

onderscheid op basis van nationaliteit buiten de EER wanneer het aankomt op inschrijvingen wordt als gerechtvaardigd geacht. Betekent dit tegelijkertijd dat onderscheid maken op basis van nationaliteiten binnen de EER dus niet toelaatbaar is? En daarmee Nederland een instrument om de internationalisering tegen te gaan, ontnemt?

Het Unierecht heeft als uitgangspunt dat burgers van de Europese Unie gelijk worden behandeld. Bij de toelating tot een onderwijsinstelling mag dan ook geen onderscheid worden gemaakt tussen Nederlanders en andere Unieburgers. Dit volgt uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie. Voor een verschil in behandeling van EU-burgers onderling geldt een zeer zware toets. Tot op heden is op dit uitgangspunt slechts voor geneeskundeopleidingen in Oostenrijk en Wallonië een uitzondering gemaakt.¹¹⁹ Daarbij speelt het dringende belang van de volksgezondheid een belangrijke rol. Zie ook het antwoord op de vraag van de VVD-fractie over Europese regelgeving in paragraaf 2.3.

De leden van de NSC-fractie merken op dat dit wetsvoorstel leidt tot een mogelijke uitbreiding van de numeri fixi in het hbo en wo. Op welke wijze vindt de regering dat met deze schaarste in beschikbare plekken moet worden omgesprongen?

De regering erkent dat in absolute zin het aantal numeri fixi kan stijgen naar aanleiding van dit wetsvoorstel en de in 1 september 2024 in werking getreden wijziging van de WHW die een numerus fixus op een traject mogelijk maakt. De regering verwacht echter dat het aantal studenten dat te maken krijgt met een numerus fixus niet zal stijgen. Wel is het mogelijk dat een gescheiden numerus fixus op taaltrajecten als gevolg heeft dat anderstalige trajecten minder toegankelijk worden ten gunste van de Nederlandstalige trajecten. Het heeft de voorkeur van de regering dat schaarse middelen op een zo doelmatig mogelijke manier worden ingezet. Ook moet het aantal Nederlandstalige opleidingsplaatsen altijd zo groot mogelijk worden gehouden, met oog voor Nederlandse studenten die om hen moverende redenen geen Engelstalige opleiding willen volgen. Een opleiding met een Nederlandstalig en een Engelstalig traject heeft, waar dat redelijkerwijs mogelijk is, daarom de voorkeur boven een opleiding die alleen Engelstalig wordt aangeboden. De regering hoopt dat in zo'n situatie de Nederlandstalige variant vrij toegankelijk kan zijn, en bij een eventueel capaciteitsprobleem alleen bij de anderstalige variant de instroom met een numerus fixus wordt beperkt.

Welke mogelijkheden zijn er om studenten te selecteren of te loten en welke voorkeuren heeft de regering ook gezien de bekende effecten van selectie op kansengelijkheid en prestatiedruk?

Selectie bij numerus fixusopleidingen mag uitsluitend plaatsvinden op basis van ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria; ongewogen loting; of een combinatie van ten minste twee kwalitatieve selectiecriteria en loting, waaronder ook gewogen loting wordt begrepen. De regering hecht er waarde aan dat instellingen bij het vormgeven van hun selectieprocedures rekening houden met kansengelijkheid en prestatiedruk. Instellingen zijn zelf het best in staat om, in overleg met de medezeggenschap, hierin te kiezen voor de best passende selectie-instrumenten. Het is aan de opleiding zelf en niet aan de regering om de selectieprocedure te onderbouwen in het licht van kansengelijkheid. Opleidingen kunnen hiervoor gebruikmaken van het Handboek Selectie Hoger Onderwijs dat is ontwikkeld door het OnderzoekersNetwerk Selectie. In dit handboek wordt benadrukt dat opleidingen hun selectieprocedure dienen af te stemmen

¹¹⁹ HvJ EU 13 april 2010, C-73/08, ECLI:EU:C:2010:181 (Bressol).

op de inhoud van de opleiding, zoals leerdoelen, toetsing en eindtermen.¹²⁰ Verder is het belangrijk dat de verdeling van schaarse plekken op een transparante manier verloopt. Dit voorkomt dat studenten zich onnodig laten afschrikken door een selectieprocedure.¹²¹

De leden van de NSC-fractie constateren dat het amendement van het lid Martens¹²² is aangenomen. Daarbij vragen deze leden wat de noodzaak is voor een numerus fixus voor trajecten binnen een opleiding en hoe deze numerus fixus zich tot dit amendement.

De Tweede Kamer heeft met het aannemen van het amendement van het lid Martens-America vastgesteld dat het wenselijk is een numerus fixus voor trajecten binnen een associate degree- of bacheloropleiding mogelijk te maken. De regering onderschrijft de overwegingen die de Tweede Kamer daarbij heeft gemaakt en is van mening dat dit instrument om dezelfde redenen ook voor de masterfase gebruikt zou moeten worden. Het wetsvoorstel zorgt voor deze uitbreiding van dit instrument, en zorgt ervoor dat dit instrument wordt ingebed in het bredere juridische kader van dit wetsvoorstel, waaronder de overige fixusinstrumenten.

De leden van de D66-fractie constateren dat deze wet mogelijk maakt dat instellingsbesturen ook voor masteropleidingen een numerus fixus kan instellen. Deze leden vragen de regering waarom deze maatregel is opgenomen in dit pakket en welke probleemstelling met betrekking tot internationale studenten hiertoe leidt.

Het is voor masteropleidingen reeds mogelijk om een maximum aantal plaatsen vast te stellen en bij overschrijding studenten te selecteren (dit volgt uit artikel 7.30b, derde lid, WHW). Deze wet wijzigt materieel niets aan de bestaande regels rondom toelating en selectie in de master. Wel zullen masteropleidingen ook gebruik kunnen maken van de nieuwe fixusinstrumenten in dit wetsvoorstel (fixus op een traject, maximering niet-EER-studenten en de noodfixus). Voor die maatregelen is geen onderscheid gemaakt tussen associate degree-, bachelor- en masteropleidingen. Voor de leesbaarheid van de wet worden de regels voor selectie in master-, associate degree- en bacheloropleidingen samengevoegd in één paragraaf.

Deze leden maken zich namelijk zorgen over de toegankelijkheid van masters en zien risico's voor de doorstroom. Welke masteropleidingen willen deze fixus gaan toepassen?

Voor masteropleidingen geldt geen meldplicht voor een numerus fixus. De regering heeft daarom geen landelijk actueel overzicht van opleidingen die de instroom van masteropleidingen beperken. Uit een inventarisatie van de inspectie uit 2021 blijkt dat ongeveer 57% van de masteropleidingen géén selectie-eisen of toegankelijkheidsbeperkingen hanteert. Er zijn ook geen signalen dat er studenten zijn die niet kunnen doorstromen van de bachelorfase naar de masterfase. Dit wordt periodiek door de inspectie gemonitord.

Hoe borgt de regering dat studenten altijd de master kunnen volgen die hoort bij hun opleiding?

¹²⁰ OnderzoeksNetwerk Selectie, «Handboek Selectie Hoger Onderwijs», 2023, p. 7.

¹²¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1103.

¹²² Kamerstukken II 2023/24, 36 410-VIII, nr. 45.

Op grond van artikel 7.30b, zesde lid, WHW kan de Minister instellingsbesturen van universiteiten verplichten om één of meerdere masteropleidingen aan te wijzen waar studenten kunnen doorstromen als er een situatie dreigt te ontstaan dat bachelorafgestudeerden zich nergens kunnen inschrijven. Deze regering acht de kans dat dit artikel ingezet moet worden echter zeer klein. Sinds de invoering van de «harde knip» tussen de bachelorfase en de masterfase is het artikel nooit ingezet. De scheiding heeft juist flexibiliteit in het stelsel willen brengen, en maakt het voor studenten mogelijk om na hun bacheloropleiding opnieuw een bewuste keuze te maken in welke richting ze willen doorstuderen, of dat ze met hun diploma de arbeidsmarkt willen betreden. Premasters maken het mogelijk om de overstap te maken van het ene naar het andere domein.

Zij constateren dat de regering niet in beeld heeft hoeveel fixusopleidingen er in de master zijn, omdat dit niet wordt geregistreerd. Deze leden vinden dit onbegrijpelijk en verzoeken de regering hier inzicht in te creëren.

De regering monitort het aantal selectieve masteropleidingen niet structureel. Wel is hier zicht op omdat de inspectie regelmatig onderzoek doet naar selectie in de masterfase. Daaruit blijkt dat 57% van de masteropleidingen in 2021 géén selectie-eisen of toegankelijkheidsbeperkingen hanteert. In 2019 was dat 54%.¹²³

De regering ziet geen noodzaak tot het structureel registreren en monitoren van selectie in de master. Er zijn op dit moment geen signalen bekend dat bachelorafgestudeerden moeite hebben met de doorstroom naar een selecterende master. Wel doet de inspectie op dit moment onderzoek naar de doorstroom van een hbo-bachelor naar een wo-master, maar dit staat los van de discussie over numeri fixi. In alle gevallen is er, voor zover bij de regering bekend, een niet-selectief alternatief beschikbaar. Een meldplicht zou daarom onnodig extra regeldruk opleveren voor masteropleidingen.

Dat bacheloropleidingen wél verplicht zijn dit te melden, is omdat de toegankelijkheid van het hbo en wo aan de poort zo groot mogelijk moet zijn. De stap van het funderend onderwijs naar een bacheloropleiding is vele malen groter dan de stap van een bacheloropleiding naar een masteropleiding. Studenten die zich aanmelden voor een masteropleiding hebben al meerdere jaren kunnen wennen aan het studeren aan een hogeschool of universiteit.

De leden van de D66-fractie vinden de noodfixus een zeer ingrijpende maatregel, met name voor studenten. De regels voor toelating tot een opleiding worden voor studenten immers tijdens het spel veranderd. Deze leden vragen de regering daarom meer duidelijkheid over de toepassing van dit instrument te geven. Bij welk percentage is sprake van een trendbreuk in aanmeldingen? Van welke knelpunten moet sprake zijn om over te gaan op een noodfixus?

De regering heeft gekozen voor een kwalitatieve benadering. Daarbij wordt gekeken naar het risico dat een stijging van het aantal studenten heeft voor de kwaliteit van het onderwijs. Ter illustratie: een opleiding die al jaren ongeveer 50 studenten trekt, zou bij een stijging van 50% van de aanmeldingen naar 75 studenten kunnen volstaan met het aantrekken van enkele extra werkgroep docenten of student-assistenten, terwijl een opleiding die normaal rond de 200 studenten bij een stijging van 50% in

¹²³ Inspectie van het Onderwijs, «Toegankelijkheid en selectieprocedures van wo-masteropleidingen», juni 2022.

korte tijd veel meer personeel moet aantrekken en daarom in de problemen zou kunnen komen.

De regering heeft niet willen vastleggen van welke knelpunten precies sprake moet zijn, omdat die niet limitatief op te sommen zijn en niet elk knelpunt aanleiding geeft om een noodfixus in te stellen. Voorbeelden van knelpunten zijn de beschikbaarheid van personeel of practicumruimtes. Daarbij is het zeer sterk afhankelijk van de individuele opleiding en situatie of opschaling wel of niet mogelijk is. Een algemene cijfermatige afbakening is daarvoor ongeschikt. Het instellingsbestuur kan het beste de inschatting maken of met behoud van de kwaliteit van het onderwijs de capaciteit voldoende kan worden vergroot. Voor het overige verwijst de regering naar de beantwoording van de vragen van de SGP over de noodfixus en de noodcapaciteitsfixus in het wetsvoorstel WTT in paragraaf 3.2 van deze nota.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering wordt geïnformeerd over het instellen van een noodfixus. Deze leden vragen de regering hoe zij deze informatie toetst en op welke manier de Minister kan ingrijpen als deze het niet eens is met de reden voor de noodfixus.

De meldplicht, die ook in het wetsvoorstel WTT was opgenomen, maakt het mogelijk de inzet van het instrument te monitoren. Bovendien kan een student die vermoedt niet te zijn toegelaten tot een opleiding als gevolg van een onrechtmatig ingestelde noodfixus tegen dat besluit in bezwaar en beroep gaan, waarbij een rechter kan beoordelen of de noodfixus inderdaad rechtmatig was ingesteld.

Tot slot vragen deze leden waarom de noodfixi niet worden geregistreerd.

De noodfixus zal slechts in zeer uitzonderlijke gevallen worden ingezet. De registratie van numeri fixi in de WHW is geregeld via RIO. Het registreren van de noodfixi in RIO zou vragen om grote aanpassingen van de ICT-systemen. De inzet van publieke middelen om registratie mogelijk te maken van een instrument dat mag worden ingezet in zeer uitzonderlijke gevallen, is naar de mening van de regering niet proportioneel en daarmee onwenselijk. Dit is ook de reden dat de uitvoering van de noodfixus bij de instelling zelf komt te liggen en hiervoor niet de applicatie van Studielink hoeft te worden aangepast. Registratie zou in het geval van de inzet van de noodfixus ook betekenen dat de registratie na een jaar weer ongedaan moet worden gemaakt, omdat de noodfixus maar één keer achtereen kan worden ingezet. Dat zou daarom ook onnodige administratieve lasten bij de instelling neerleggen. De regering hecht er waarde aan te benoemen dat de inzet van de noodfixus uiteraard zal worden gemonitord. In dat kader verwijst de regering naar de beantwoording van de vraag van D66 met betrekking tot registratie en monitoring van de noodfixus in paragraaf 4.2 van deze nota.

4.6. Regievoering

De leden van de PVV-fractie merken op dat een opleiding Nederlandstalig is als er tenminste twee derde van de studielast in het Nederlands wordt verzorgd. Waar is dit getal op gebaseerd? Waarom niet meer of minder?

Met de gekozen definiëring beoogt de regering te borgen dat een substantieel deel van de opleiding in het Nederlands wordt verzorgd, maar ook ruimte te laten voor meertaligheid. Het toestaan van een maximaal een derde anderstalige vakken binnen een Nederlandstalige opleiding of een Nederlandstalig traject vergroot de keuzevrijheid en flexibiliteit voor studenten, terwijl het naar verwachting slechts een

marginiaal effect heeft op de toegankelijkheid van het onderwijs. Door twee derde van een opleiding verplicht in het Nederlands te verzorgen, is het zwaartepunt van de opleiding nadrukkelijk Nederlandstalig. Dit draagt bij aan het doel van het wetsvoorstel om de positie van de Nederlandse taal te behouden en te versterken in het hbo en wo.

Dan het belangrijkste punt voor de leden van de PVV-fractie: naast het instemmingsvereiste is het ook mogelijk om sancties op te leggen aan instellingen die de geest van de wet weigeren op te volgen, maar in plaats daarvan de letter misbruiken. In dit wetsvoorstel is er niet voor gekozen dit op te nemen, terwijl het deze leden een redelijk instrument lijkt. Wat is de reden daarvan?

De regering heeft naar aanleiding van diverse signalen van de inspectie geconstateerd dat handhaving van het huidige wetsartikel niet goed mogelijk is. Vrijwel alle hogescholen en universiteiten beschikken over een gedragscode als bedoeld in artikel 7.2, onderdeel c, van de WHW. De uitzonderingsgronden op basis waarvan een opleiding kan afwijken van het Nederlands als onderwijs- en examentaal zijn in het huidige artikel zodanig ruim geformuleerd dat deze instellingen aan de wet voldoen, en dat handhaving volgens de inspectie geen zin heeft. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de wettelijke eisen voor het verzorgen van anderstalig onderwijs aan te scherpen zodat het gebruik van de Nederlandse taal weer de norm wordt.

De regering heeft in dit wetsvoorstel gekozen om de normstelling te verhelderen en om een toestemmingsvereiste in te voeren, waardoor een actievere vorm van overheidssturing ontstaat en er beter gehandhaafd kan worden. Overigens geldt het inspectietoezicht ook in het geval dat instellingen in de toekomst de wet niet zouden naleven. Zo mag een instelling zonder toestemming geen anderstalige opleiding verzorgen. De inspectie houdt daarop toezicht en kan naar aanleiding van signalen onderzoeken of instemming vereist is. Dit kan uiteindelijk leiden tot het opleggen van sancties.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering het van belang vindt dat onderwijsinstellingen naast de effecten voor onderwijs ook kijken naar onderzoek, huisvesting en economische belangen. Deze leden delen deze opvatting. Deze leden constateren dat in de internetconsultatie de suggestie is gedaan om onderwijsinstellingen meer verantwoordelijkheid te geven voor het huisvesten van (internationale) studenten. Zij constateren echter dat de regering in haar reactie niet expliciet ingaat op deze suggestie. De leden van de D66-fractie vragen welke opdracht de regering ziet voor onderwijsinstellingen met betrekking tot huisvesting van internationale studenten en de opdracht die de regering ziet voor onderwijsinstellingen met betrekking tot huisvesting van Nederlandse studenten.

In het Landelijk Actieplan Studentenhuisvesting 2022–2030 zijn afspraken gemaakt met onder meer de hogescholen en universiteiten. Afspraken raken bijvoorbeeld de informatievoorziening voor studenten. In de zelfregieplannen, die de VH en UNL eerder dit jaar hebben vormgegeven, gaan de hogescholen en universiteiten in op hun inzet op studentenhuisvesting.¹²⁴ Zie ook het antwoord op de vraag van de inbreng van de leden van de CDA-fractie in paragraaf I van deze nota over studentenhuisvesting.

¹²⁴ Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89 en bijlagen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering een centrale kennisbasis gaat opzetten die informatie verschaft over internationale studenten. Deze leden zijn van mening dat dit noodzakelijke informatie is om goed beleid te maken en grip te krijgen op internationalisering en een beeld te krijgen van de precieze knelpunten. Zij vragen de regering wanneer deze informatie landelijk toegankelijk wordt gemaakt.

De regering is voornemens om als invulling van de aangekondigde centrale kennisbasis het onderwerp «internationalisering in het hbo en wo» als onderwerp toe te voegen aan de strategische evaluatieagenda. Dit biedt de mogelijkheid om in een cyclus van zeven jaar onderzoeken, rapportages en evaluaties binnen dit domein te laten uitvoeren. Met behulp van deze strategische evaluatieagenda worden de bredere trends en ontwikkelingen binnen het domein «internationalisering in het hbo en wo» in kaart gebracht. De lange looptijd van deze cyclus vergt jaarlijkse evaluatie en onderzoeksplannen. Dit maakt het mogelijk om tussentijds bij te sturen indien er een nieuwe informatiebehoefte op het gebied van «internationalisering in het hbo en wo» ontstaat. De strategische evaluatieagenda is gekoppeld aan de begrotingscyclus en het onderwerp zal in 2025 opgenomen worden in de strategische evaluatieagenda. Dit betekent dat de eerste onderzoeken, evaluaties en rapportages die hier uit voortkomen in 2026 landelijk beschikbaar worden.

Nadere invulling van «internationalisering in het hbo en wo» als onderwerp voor de strategische evaluatieagenda en de daaraan gekoppelde beleidstheorie en informatiebehoefte, vergt verdere uitwerking en staat gepland voor 2025.

Deze leden zijn van mening dat het noodzakelijk is dat er een scherp beeld is van de concrete problemen en knelpunten. Deze leden vragen de regering of zij het met deze leden eens is dat deze cijfers niet geaggregeerd moeten worden gedeeld maar per instelling en regio inzichtelijk moeten zijn.

De regering erkent de noodzaak van het in beeld brengen van concrete problemen en knelpunten. Informatie per instelling en regio kan geraadpleegd worden via een van de interactieve dashboards van Nuffic.¹²⁵

De leden van de D66-fractie lezen dat de Minister zich periodiek gaat laten adviseren over de trends en ontwikkelingen in het anderstalig en Nederlands aanbod, de bredere maatschappelijke impact van internationalisering en de effecten van de inzet van wettelijke maatregelen. Deze leden vragen de regering wat zij bedoelt met de «bredere maatschappelijke impact van internationalisering»?

Met de bredere maatschappelijke impact van internationalisering van het hbo en wo wordt verwezen naar maatschappelijke ontwikkelingen die niet direct het onderwijs betreffen. Daarbij valt te denken aan de beschikbaarheid van studentenwoningen en de druk op maatschappelijke voorzieningen in drukke steden, de doorstroom van (internationale) studenten naar de Nederlandse arbeidsmarkt en het belang en de bescherming van de Nederlandse cultuur als geheel. Het is van belang te vermelden dat het wetsvoorstel rekenschap geeft van deze bredere maatschappelijke impact, maar dat dit ontwikkelingen zijn die zich voor een belangrijk deel buiten de onderwijscontext afspelen. De doelen van het wetsvoorstel zijn daarom specifiek gericht op het onderwijsaanbod en de positie van het Nederlands daarin en op de sturing op studentenstromen.

¹²⁵ Nuffic, «Interactief dashboard: Regions and universities», mei 2024.

Kan de regering toelichting hoe deze adviescyclus er in de praktijk uit zal zien? Door wie zal de Minister zich laten informeren en hoe vaak?

Zoals is toegelicht in antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 5.2 van deze nota is de regering voornemens om het onderwerp «internationalisering in het hbo en wo» toe te voegen aan de strategische evaluatieagenda. Deze zevenjarige cyclus, waarbinnen jaarlijks onderzoeken, rapportages en evaluaties worden uitgevoerd, komt aan het eind van de looptijd bij elkaar in een synthesestudie. Bij elkaar levert dit een centrale kennisbasis op van periodieke rapportages van bekende onderzoeksinstanties zoals Nuffic en ROA over onder andere studentenaantallen en blijfkans, over de arbeidsmarkt en doorstroom en van bredere economische en maatschappelijke effecten. De Minister van OCW kan aan de hand van ontwikkelingen die zichtbaar worden in de synthesestudie (of op basis van meer ad hoc signalen) het bestuurlijke gesprek voeren met instellingen of zich laten adviseren of en in welke richting bijstelling van het beleid nodig is. Ten aanzien van de ontwikkeling van het anderstalig en Nederlandstalig onderwijsaanbod is een belangrijke rol weggelegd voor periodieke rapportages en adviezen van de CDHO. Deze adviestaan wordt de komende tijd verder uitgewerkt, waarbij wordt gezien of het nodig is om naast de CDHO nog een andere vaste partij te betrekken in de advisering.

Zij constateren dat CDHO over de adviesrol zegt dat ze nog geen duidelijkheid hebben van de Minister van OCW. Kunnen deze leden hieruit opmaken dat er nog geen beleidsvoorbereiding heet plaatsgevonden?

De afgelopen tijd is intensief samengewerkt met de CDHO aan de uitwerking van de regelgeving en het beleid. De focus heeft daarbij gelegen op de toekomstige adviesrol van de CDHO bij de toets anderstalig onderwijs en op de uitwerking van de amvb met doelmatigheidscriteria. Dit heeft plaatsgevonden ten behoeve van het in internetconsultatie laten gaan van de amvb voor de start van de wetsbehandeling en omdat het adviseren over nieuw en bestaand anderstalig aanbod de eerste taak is die aan de CDHO toebedeeld wordt. Over de bredere adviesrol van de CDHO vinden in het najaar van 2024 nog aanvullende gesprekken plaats. De commissie zal periodiek rapporteren en adviseren over de ontwikkeling en spreiding van het anderstalig en Nederlandstalig aanbod. Daarin staan een aantal vaste onderdelen en onderzoeksvragen centraal, waarover de komende tijd nader overleg wordt gevoerd. Het is de intentie om daarnaast ruimte te houden voor toekomstige, incidentele onderzoeksvragen naar aanleiding van opkomende ontwikkelingen of signalen over het anderstalige aanbod. Alle adviezen zullen aansluiten bij en worden opgenomen in de strategische evaluatieagenda.

De leden van de D66-fractie lezen dat de Wet internationalisering in balans na vijf jaar zal worden geëvalueerd. Deze leden vragen de regering of zij in de tussentijd het beleid gaat bijsturen.

Er zijn naast de evaluatie van de wet verschillende rapportages en onderzoeken voorzien, zoals de rapportage van de CDHO over de ontwikkelingen in het anderstalig en Nederlandstalig aanbod. Aan de hand van relevante signalen daaruit kan, waar nodig, de lagere regelgeving worden aangescherpt. Een voorbeeld is dat er na afloop van de toets anderstalig onderwijs van het bestaande aanbod in de rapportage van de CDHO geadviseerd kan worden meer groepen opleidingen op voorhand als evident doelmatig anderstalig aan te merken, of de uitwerking van de doelmatigheidscriteria in de amvb bij te stellen om nieuw anderstalig aanbod meer of minder ruimte te geven.

Zoals bij de antwoorden op vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie over de invoeringstoets in paragraaf 11.2 van deze nota is aangegeven, kennen de instrumenten in het wetsvoorstel een lange doorlooptijd. Zo zal de toetsing van het bestaand aanbod in totaal ongeveer twee kalenderjaren in beslag nemen, en wordt er daarna een redelijke termijn geboden voor eventuele ombouw of afbouw van opleidingen. Het is daarmee de verwachting van de regering dat er pas na vijf jaar een goed, integraal beeld ontstaat van de effecten van het beleid.

Daarnaast vragen zij welke rol de regering ziet voor de Kamer om bij te sturen in beleid en op welke onderwerpen en momenten de Kamer zal worden geïnformeerd.

De rapportages van de CDHO over de ontwikkelingen in het anderstalig en Nederlandstalig aanbod zullen met de Tweede Kamer worden gedeeld, evenals door andere partijen uitgebrachte adviezen die in het kader van het wetsvoorstel door de Minister van OCW gevraagd worden. Indien de Minister overweegt om aan de hand van deze adviezen of andere signalen tot aanpassingen van het beleid over te gaan, zal de Tweede Kamer daarover geïnformeerd worden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Raad van State een verplichting tot gericht overleg in de wet voorstelt, omdat het uitgangspunt van het wetsvoorstel nu is dat instellingen per opleiding aparte aanvragen kunnen indienen. De regering heeft een clusteraanvraag aan de wet toegevoegd. Waarom heeft de regering hiervoor gekozen?

Het is de sterke wens van de regering dat instellingen gezamenlijk optrekken bij het indienen van aanvragen voor de toets anderstalig onderwijs. Om aan deze voorkeursroute uitdrukking te geven, heeft de regering de clusteraanvraag opgenomen in de wet.¹²⁶ Daarbij is tevens de door de Raad van State geadviseerde verplichting opgenomen voor instellingsbesturen om op overeenstemming gericht overleg te voeren, alvorens tot indiening van clusteraanvragen over te gaan. De regering vindt het van belang dat clusteraanvragen het sluitstuk vormen van zelfregie. Met het gebruik van clusteraanvragen wordt bevorderd dat de Minister van OCW het totaalaanbod binnen een bepaalde sector kan beoordelen, waardoor sprake is van efficiënte en integrale besluitvorming.

De leden van de CDA-fractie kunnen de gedachtegang van de Raad van State wel volgen. Kan de regering eens uitleggen wat de meerwaarde van dit clusteroverleg is voor de onderwijsinstellingen, omdat deze leden het wetsvoorstel zo lezen dat deze instellingen uiteindelijk een eigen keuze kunnen maken en zelfs per opleiding aparte aanvragen kunnen blijven indienen? Waarom is er niet gekozen om samenwerking dwingend in de wet op te nemen?

Het indienen van een clusteraanvraag stelt instellingen in staat om, voor een passend cluster aan opleidingen, gezamenlijk het landelijk aanbod en de spreiding van anderstalig en Nederlandstalig onderwijsaanbod te beschrijven. Zij kunnen ook de doelmatigheid van hun anderstalige aanbod gezamenlijk onderbouwen. Dit biedt voordelen omdat het de administratieve lasten sterk beperkt, maar ook omdat de in gezamenlijkheid tot stand gekomen keuzes het uitgangspunt vormen in de beoordeling. Omdat de landelijke spreiding van het aanbod altijd onderdeel is van de beoordeling, via het criterium «geheel der voorzieningen», beoordeelt de CDHO opleidingen waartussen een duidelijke verwantschap bestaat altijd in samenhang, of deze nu zijn opgenomen in

¹²⁶ Voorgesteld artikel 6.4, tweede lid, WHW.

een clusteraanvraag of niet. Gezamenlijk optrekken ligt dan ook voor de hand en het lijkt niet zinvol als een opleiding zich «onttrekt» aan een clusteraanvraag. Indien de keuzes in de clusteraanvraag voldoende kritisch onderbouwd en navolgbaar zijn, kan instemming voor de anderstaligheid van de opleidingen in het cluster worden verkregen.

De rechtsgevolgen van een besluit op de toets anderstalig aanbod zijn uiteindelijk op individueel niveau: een instelling krijgt toestemming om een opleiding anderstalig aan te bieden of voort te zetten, of ze krijgt deze toestemming niet. Daarom heeft de regering gepoogd om samenwerking zoveel mogelijk centraal te stellen en te stimuleren, maar ziet zij geen mogelijkheid om voor te schrijven dat samenwerking ook noodzakelijk tot resultaat moet leiden. Indien het overleg tussen instellingen niet leidt tot overeenstemming (of indien er geen samenhangend aanbod bestaat), kan een instelling afzonderlijk een aanvraag indienen. Het ligt in de rede dat instellingsbesturen in dat geval reflecteren op dit overleg. Daarover zullen bij lagere regelgeving nadere procedurele voorschriften worden opgesteld.

5. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)

5.1. Gevolgen voor de instellingen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering waarom er wordt gekozen voor de onduidelijke definiëring van een redelijke termijn. Kan deze invulling van een redelijke termijn ook korter dan twee jaar zijn? Ziet de regering ook in dat een termijn van twee jaar voor het bijscholen van docenten alsook de wijzigingen op een zorgvuldige manier door te voeren te kort is? Is de regering het met deze leden eens dat het, vanwege de omvangrijke en lastige opdracht voor instellingen om de taal te wijzigen van een opleiding met alle praktische uitdagingen van dien, het redelijker is om een termijn van minimaal van vijf jaar te hanteren? Is de regering bereid om een minimale termijn van vijf jaar vast te leggen in de wet?

In wetgeving moet altijd een afweging worden gemaakt tussen duidelijkheid en rechtlijnigheid enerzijds, en ruimte voor maatwerk en individuele beoordelingen anderzijds. De regering had de keuze om één termijn of een minimumtermijn in de wet vast te leggen. Dit brengt het risico met zich mee dat voor sommige opleidingen de termijn te kort is, terwijl andere opleidingen onnodig lang ondoelmatig anderstalig blijven worden aangeboden. Een voorbeeld van de eerste categorie is een zeer grote numerus fixusopleiding met een groot personeelsbestand, die tijd nodig heeft om docenten Nederlands te laten leren, om keuzes te maken over de inzet van onderwijscapaciteit en mogelijk over het curriculum. De regering is het met de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie eens dat in deze situatie twee jaar onvoldoende is voor het volledig leren van de Nederlandse taal om Nederlandstalig onderwijs te verzorgen op associate degree- of bachelorniveau.

In de tweede categorie zouden opleidingen kunnen zitten die op dit moment al grotendeels Nederlandstalig zijn, maar die tijd nodig hebben om binnen de grens van maximaal een derde anderstalig onderwijs te vallen. Voor dergelijke opleidingen zou het voldoende kunnen zijn om één of twee vakken om te zetten naar het Nederlands, wat met het strategisch inzetten van personeel op korte termijn uitgevoerd kan worden.

In de bijlage van Studielink bij de uitvoeringstoets van het wetsvoorstel, hebben de hbo- en wo-instellingen aangegeven dat een afbouwtermijn van nominaal plus 1 jaar, haalbaar is voor het omzetten van een opleiding

van anderstalig naar Nederlandstalig, mits voldoende Nederlandstalig personeel te vinden is. Zij adviseerden zelfs om dat als richtlijn aan te houden. De regering benoemt in dat kader dat een curriculum nooit in één jaar helemaal omgezet moet worden. Een bacheloropleiding van drie jaar heeft altijd automatisch ook drie overgangsjaren, omdat zittende studenten hun opleiding mogen afmaken in de taal waarin ze die gestart zijn.¹²⁷ De regering gaat mee in de termijn die de instellingen hebben geadviseerd van nominaal plus 1 als minimumrichtlijn. In de beantwoording van de vragen van de D66-fractie over een redelijke termijn in paragraaf 4.3 beschrijft de regering verschillende elementen die vragen om een langere termijn voor afbouw of ombouw. Al met al is de regering van mening dat maatwerk voor het bepalen van de redelijke termijn de juiste keuze is, in plaats van het vastleggen van een minimumtermijn in de wet. Alle opleidingen verdienen een individuele afweging en een passende termijn.

5.2. Doenvermogen en gevolgen voor studenten

De leden van de Volt-fractie lezen dat het behouden en versterken van de Nederlandse taalvaardigheid in het hbo en wo een hoofddoelstelling is van dit wetsvoorstel. Echter, deze leden vrezen dat dit ten kosten gaat van het niveau van de Engelse taalvaardigheid op het hbo en wo. Welke maatregelen neemt de regering om het niveau van de Engelse taalvaardigheid te waarborgen?

De kwaliteit van het hbo en wo wordt gewaarborgd middels het stelsel van accreditatie. Hierbij wordt gekeken naar de effecten van de opleidingstaal op de kwaliteit van die specifieke leeromgeving. Deze kwaliteitseisen blijven van kracht. Daarnaast acht de regering het van belang dat studenten en medewerkers die daar behoefte aan hebben, hun Engelse taalvaardigheid kunnen blijven ontwikkelen. Instellingen die Engelstalig onderwijs aanbieden dienen daarom in hun taalbeleid vast te leggen op welke wijze zij studenten en medewerkers hierin faciliteren.

De regering verwacht geen grote achteruitgang van het niveau van de Engelse taalvaardigheid op het hbo en wo. De maatregelen omtrent opleidingstaal gelden niet voor masteropleidingen. Zoals beschreven in antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 3.1 van deze nota ligt het voor de hand dat instellingen bij het ontwerpen van de bacheloropleidingen rekening houden met de doorstroom naar de (grotendeels anderstalige) masteropleiding en daarvoor voldoende handvatten bieden in de opleiding. Aangezien er binnen Nederlandstalige opleidingen of trajecten een derde van de studielast in een andere taal dan het Nederlands mag worden verzorgd, is daar ruimte voor. Ook kan een instelling extracurriculair mogelijkheden aanbieden voor het bevorderen van de Engelse taalvaardigheid.

Wat zouden de effecten zijn van de achteruitgang van het niveau van de Engelse taalvaardigheid op het hbo en wo voor het niveau van het Nederlandse onderwijs? En wat betekent de achteruitgang van de Engelse taalvaardigheid op het hbo en wo voor de arbeidssituatie van afgestudeerden in een arbeidsmarkt die steeds meer internationaal georiënteerd is?

¹²⁷ Studenten hebben altijd de nominale duur plus één jaar om de opleiding af te maken in de taal waarin deze werd verzorgd toen zij aan de opleiding begonnen. Onder voorwaarden is daarna maatwerk mogelijk.

Met het wetsvoorstel streeft de regering de Nederlandse taalvaardigheid van studenten te vergroten. De regering deelt de aanname van de leden van de Volt-fractie niet dat het wetsvoorstel leidt tot een grote achteruitgang van het niveau van de Engelse taalvaardigheid in het hbo en wo.

5.3. Gevolgen voor de uitvoering

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat zij in de memorie van toelichting geen uitwerking van de nadelige gevolgen van dit wetsvoorstel voor het personeel zien. Wat zijn de te verwachten gevolgen van dit wetsvoorstel voor personeel (zowel Nederlands als internationaal), en in het bijzonder het omzetten van opleidingen van Engels naar Nederlands?

Wat precies de gevolgen zijn voor internationaal personeel aan de bekostigde instellingen, hangt sterk af van de wijze waarop instellingen invulling geven aan hun personeelsbeleid. De toets anderstalig onderwijs kan tot gevolg hebben dat onderwijs dat nu anderstalig wordt verzorgd, moet worden omgezet naar het Nederlands, of niet langer verzorgd wordt. Naar het oordeel van de regering hoeft dit niet te resulteren in ontslag van internationaal personeel. Anderstalig personeel kan Nederlands leren, of kan ergens anders in het onderwijs, bijvoorbeeld in de masterfase, worden ingezet. Bovendien blijft binnen Nederlandstalige opleidingen ruimte om tot een derde van het curriculum anderstalig aan te bieden. Bestaande opleidingen die niet de vereiste toestemming voor anderstalig onderwijs krijgen, wordt een redelijke termijn geboden om de opleiding om te zetten naar het Nederlands en anderstalig personeel Nederlands te scholen. De universiteiten hebben in de bijlage van Studielink bij de uitvoeringstoets aangegeven dat internationale docenten in ongeveer vijf jaar voldoende beheersing van de Nederlandse taal zouden moeten kunnen bereiken om in het Nederlands onderwijs te kunnen verzorgen. Bij het bepalen van een redelijke termijn wordt hiernaar gekeken.

De regering staat positief tegenover de inzet van instellingen op Nederlands taalonderwijs voor internationaal personeel. Dit vergroot de mate waarin internationaal personeel zich kan binden met de Nederlandse maatschappij, wat zowel maatschappelijke als persoonlijke voordelen heeft.

Door de uitwerking van het wetsvoorstel zal veel personeel overbodig zijn. Deze leden vrezen voor een ontslaggolf op de instellingen. Zij vragen de regering om de gevolgen van de wet, en de daarop aangekondigde bezuiniging, voor het personeel op instellingen in kaart te brengen. Hoeveel werknemers zullen door dit wetsvoorstel hun baan verliezen en wat zijn de kosten voor transitievergoedingen alsmede van-werk-naar-werk-trajecten en de kosten voor werkloosheidsuitkeringen? Is de regering bereid om hier met werkgevers en vakbonden overleg over te voeren, zodat de potentiële ontslaggolf kan worden voorkomen?

Het is onmogelijk te voorspellen hoeveel personeel ontslagen zal moeten worden. Dit is afhankelijk van vele factoren, zoals natuurlijk verloop van personeel, de omzet- en afbouwtermijnen van opleidingen en het aandeel vaste en tijdelijke contracten. De regering is doorlopend in gesprek met onderwijsinstellingen over zelfregie, het wetsvoorstel, andere regelgeving en ontwikkelingen als teruglopende studentenaantallen en de ophanden zijnde ombuiging. Zij is van plan dit gesprek in de komende tijd voort te zetten met dezelfde intensiteit. Onderwijsinstellingen zijn vanuit hun rol als werkgever zelf verantwoordelijk voor het personeelsbeleid en daarmee ook voor het primaire contact met vakbonden.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe de regering het risico weegt dat opleidingen verdwijnen uit het opleidingsaanbod, omdat het financieel niet haalbaar is ze voor een beperkt aantal Nederlandstalige studenten aan te bieden.

Universiteiten en hogescholen hebben de autonomie over de inhoud van hun onderwijs en onderzoek en ontvangen daarom de Rijksbijdrage in de vorm van een lumpsum. Hierin kennen de onderwijsinstellingen bestedingsvrijheid. Met deze autonomie komt de verantwoordelijkheid om kleine, maatschappelijk relevante opleidingen in de lucht te houden, eventueel via kruisfinanciering vanuit andere, grotere opleidingen. Dit zit dan in het interne verdeelmodel van de instelling. In het regeerprogramma is afgesproken dat de regering samen met onderwijsinstellingen aan een stabiele bekostiging werkt, onder andere door toe te werken naar vormen van capaciteitsbekostiging. Zo borgt de regering dat, ook bij dalende studentenaantallen, in heel Nederland een kwalitatief sterk, toegankelijk en toekomstbestendig aanbod van opleidingen in stand blijft, in het bijzonder van opleidingen die voor de regio vitaal zijn. Voor nadere toelichting verwijst de regering naar het antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie in paragraaf 1 van deze nota over de mogelijke gevolgen voor kleine opleidingen.

En wat zijn de gevolgen voor het wegvallen van opleidingen voor onderzoeksgebieden?

Voor anderstalige opleidingen of trajecten die op basis van de toets anderstalig onderwijs geen toestemming ontvangen om anderstalig onderwijs te verzorgen zijn er twee mogelijkheden. Ze kunnen worden omgebouwd naar het Nederlands of worden afgebouwd. Hiervoor wordt per situatie een redelijke termijn vastgesteld.

Gezien het feit dat het om opleidingen en trajecten in de bachelorfase gaat, staat dit verder verwijderd van onderzoeksgebieden dan bijvoorbeeld een masteropleiding. Het afbouwen van een opleiding of traject in de bachelorfase zal weinig directe gevolgen hebben voor aanpalende onderzoeksgebieden. De regering voorziet dat door het ombouwen van een anderstalige opleiding of traject naar het Nederlands in de aanpalende onderzoeksgebieden meer onderzoek in het Nederlands zal plaatsvinden, gericht op de Nederlandse context en voor Nederland relevante beleidsvraagstukken. Dit zou naar het oordeel van de regering een wenselijk neveneffect zijn van dit wetsvoorstel.

De leden van de NSC-fractie zijn benieuwd of de basisbeurs potentieel een aanzuigende werking kan hebben en onevenwichtige effecten hebben wanneer studenten ook werknemer worden.

In het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot de basisbeurs in paragraaf 1 van deze nota is aangegeven dat in het voorjaar van 2025 de eerste resultaten van een monitor over het effect van de herinvoering van de basisbeurs op het aantal EER-studenten met uw Kamer worden gedeeld. In deze monitor wil de regering zowel inzicht bieden in het aantal EER-studenten met studiefinanciering, als de ontwikkeling in beeld brengen van het gemiddelde gebruik en bedrag per studiefinancieringsproduct.

Hoeveel EU-studenten hebben nu studiefinanciering aangevraagd?

In de onderstaande tabel is per kalenderjaar aangegeven hoeveel studenten uit EER-landen studiefinanciering ontvingen. Daarbij is ook aangegeven op welke grond zij dit recht hebben verkregen. Deze cijfers geven de stand van het aantal toekenningen per 1 juli van dit jaar.

Figuur 4: data studiefinanciering EER-studenten.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1)Recht op SF uit eigen arbeid	3.585	4.636	6.004	6.329	6.919	10.285	19.009	17.832
2)Recht op SF vanuit migrerend werknemerschap ouder	1.406	1.441	1.461	1.357	1.446	1.637	1.750	1.371
3)Recht op SF vanuit migrerend werknemerschap partner	121	132	144	138	161	190	219	168
4)Recht op SF op grond van 5 jaar verblijf in Nederland	543	620	564	500	474	437	358	248
Klant heeft recht vanwege stage				3	4	12	520	1.041
Verblijfsvergunning EU/EER	5	15	13	16	23	19	28	21
Totaal	5.660	6.844	8.186	8.343	9.027	12.580	21.884	20.681

* de aantallen kunnen hoger uitvallen omdat er nog een werkvoorraad aanwezig is bijgewerkt tot 01-07-2024

Voor een goede interpretatie van de tabel is een aantal zaken van belang. Ten eerste heeft zich gedurende de getoonde periode een aantal beleidswijzigingen voorgedaan. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, was de urennorm voor migrerende werknemers tot 2021 vastgesteld op 56 uur. Naar aanleiding van een eerste uitspraak van de rechter, werd vanaf 2022 nadrukkelijker rekening gehouden met de persoonlijke situatie voor studenten die tussen de 24 en 56 uur werken. Sinds de zomer van 2023 is, naar aanleiding van een volgende uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, de urennorm vastgesteld op gemiddeld 32 uur per maand of gemiddeld 24 uur als dat voor een periode van zes maanden wordt gehaald.¹²⁸

Ten tweede zijn in de tabel unieke personen met studiefinanciering opgenomen. Dat betekent dat in deze cijfers zowel studenten zitten die één maand recht hadden op studiefinanciering, als studenten die een volledig jaar recht hadden. Zij krijgen in deze tabel allemaal hetzelfde gewicht mee.

Tot slot, de cijfers in 2023 zijn nu hoger dan eerder aan uw Kamer gecommuniceerd. Dat komt doordat bij DUO nog een werkvoorraad aanwezig was. Dat betekent dat er nog aanvragen lagen, die nog beoordeeld moesten worden en dus nog niet in deze tabel naar voren kwamen. Daardoor zijn er nog toekenningen bijgekomen in 2023. Ook voor de tabel hierboven geldt dat er op dit moment nog een werkvoorraad aanwezig is.

Hoe werkt het voorrangrecht hier, welke lidstaat moet het eerst uitbetalen?

In het Nederlandse beleid is ervoor gekozen om geen voorrangrecht in te voeren, maar om cumulatieve studiefinanciering voor hbo- en wo-studenten niet toe te staan.¹²⁹ In de Wet Studiefinanciering 2000 (WSF 2000) is bepaald dat een student geen aanspraak heeft op Nederlandse

¹²⁸ Van EER-studenten die gemiddeld minder dan 32 uur per maand werken wordt in beginsel aangenomen dat geen sprake is van migrerend werknemerschap, tenzij zij gemiddeld tussen de 24 en 32 uur per maand werken én aantonen dat zij dit bestendig doen (6 maanden of langer). Naarmate de omvang van de werkzaamheden geringer is, komt meer gewicht toe aan de bestendigheid van de arbeidsverhouding. Als iemand niet aan de urennorm voldoet, wordt nog gekeken of de student minimaal 50% van de bijstandsnorm verdient. Als dat het geval is, is er ook sprake van migrerend werknemerschap. Deze laatste eis is al onderdeel van het bestaande beleid.

¹²⁹ Op dit moment is in de wet geen bepaling opgenomen die de cumulatie van studiefinanciering in het mbo verbiedt. De regering is voornemens om de wet, conform het artikel bij het onderwijs, hierop aan te passen. Momenteel zoekt de regering naar een passend wetstraject om dit in mee te nemen.

studiefinanciering wanneer hij in hetzelfde studiefinancieringstijdvak aanspraak maakt op een tegemoetkoming in de kosten voor de toegang tot het onderwijs of voor levensonderhoud van een ander land ontvangt (artikel 2.13, eerste lid, onder d, WSF 2000).

Op welke manier wordt het inkomen van de ouders ingeschaald voor het bepalen van de hoogte van de aanvullende beurs?

Voor studenten met ouders die in het buitenland werken gelden dezelfde regels als voor studenten met ouders die in Nederland werken. Voor het bepalen van de hoogte van de aanvullende beurs wordt gekeken naar het toetsingsinkomen van de ouders twee jaar geleden. Voor ouders die in Nederland belastingplichtig zijn, wordt dit automatisch uitgewisseld met de Belastingdienst. Bij ouders die niet in Nederland belastingplichtig zijn, wordt dit toetsingsinkomen zo goed mogelijk benaderd.

In reactie op de motie van de leden Peters en El Yassini¹³⁰ is aangegeven dat het op basis van de geldende wet- en regelgeving niet mogelijk is om binnen de EER anders met het inkomensbegrip om te gaan, en een andere inkomensgrens te hanteren voor verschillende landen.¹³¹ Studenten van buiten de EER hebben in beginsel geen recht op studiefinanciering. Mochten zij dat wel ontvangen, dan is dat in de regel omdat zij op basis van een verdrag gelijkgesteld worden met Nederlandse studenten. Ook daar zijn geen mogelijkheden om het inkomen op een andere manier vast te stellen.

Hoe wordt hier omgegaan met studenten die ook elders studiefinanciering genieten of wiens ouders aanspraak maken op kinderbijslag? Op welke manier kunnen grenseffecten zorgen voor dubbele toeslagen voor studerende kinderen?

Het ontvangen van cumulatieve studiefinanciering is niet toegestaan. Wat betreft de cumulatie van gezinsbijslagen uit verschillende EER-landen (kinderbijslag en toeslagen zoals kindgebonden budget) bestaan wel gecoördineerde anticumulatieregels op Europees niveau.

Er zijn geen regels over het ontvangen van studiefinanciering in Nederland in combinatie met kinderbijslag uit een ander land. Het is dus mogelijk om zowel Nederlandse studiefinanciering te ontvangen als Duitse of Belgische kinderbijslag.

Overigens kunnen hbo- en wo-studenten in Nederland tot 18 jaar tegelijkertijd recht hebben op studiefinanciering en hun ouders op kinderbijslag (en kindgebonden budget).

5.4. Gevolgen voor grensregio's

De leden van de VVD-fractie willen de regering vragen welke instellingen en hoeveel (internationale) studenten volgens de huidige afbakening in de wet en in lagere regelgeving vallen onder de uitzondering voor grensregio's.

De toestemming voor anderstalig onderwijs wordt verleend op opleidingsniveau, niet op instellingsniveau. In het concept van de amvb dat in internetconsulatie is gegaan is de pijler grensregio binnen het criterium «regionale omstandigheden» vastgesteld op een straal van 25 km hemelsbreed van de anderstalige grens. Instellingen kunnen voor

¹³⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 229, nr. 18.

¹³¹ Kamerstukken II 2022/23, 24 724, nr. 210.

opleidingen en trajecten aangeboden op locaties die hierbinnen vallen een beroep doen op dit criterium. Zij dienen vervolgens aan te tonen dat het voor deze opleidingen en trajecten noodzakelijk is om het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen in verband met de kenmerken en uitdagingen van de regio. Dat een instelling is gelegen in een krimp- of grensregio is daarmee geen vrijbrief voor anderstaligheid. Ook in deze regio's is het van belang dat er voldoende toegankelijk Nederlandstalig aanbod is.

De CDHO zal beoordelen of de specifieke opleiding met succes een beroep op het regiocriterium kan doen. Er is daarom op voorhand niet vast te stellen hoeveel opleidingen anderstalig worden voortgezet op grond van het criterium «regionale omstandigheden».

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering niet verwacht dat de voorgestelde maatregelen een afschrikkeffect hebben op (potentiële) internationale studenten. Te lezen in het stuk is dat er maatwerk mogelijk moet blijven voor regio's en dat binnen dit maatwerk differentiatie mogelijk is voor grens- en krimpregio's. Deze leden zijn benieuwd of er verder onderscheid gemaakt kan worden tussen internationaal gerichte opleidingen, denk aan een hoge hotelschool, en een Engelstalige opleiding. In hoeverre is dit terug te lezen in het huidige beleid?

Met het inhoudelijke criterium «internationale positionering» wordt beoogd om ruimte te bieden aan opleidingen waarbij de kennis, inzichten en vaardigheden die aan bod komen enkel onderwezen kunnen worden in een anderstalige context. De inhoud van het curriculum, in combinatie met de manier waarop dit wordt gedoceerd is leidend voor de beoordeling daarvan. Daarnaast is het belangrijk op te merken dat een anderstalige opleiding niet automatisch een internationaal gepositioneerde opleiding is. Bij de uitwerking van de amvb wordt beoogd om duidelijk vast te leggen dat een opleiding die simpelweg een vertaling is van een Nederlandstalige opleiding met dezelfde inhoud (eindtermen), niet voldoet aan het criterium «internationale positionering».

De leden van de NSC-fractie merken op dat het van belang is dat er aandacht is in deze wet voor de effecten in grens- en krimpregio's. Deze leden zien niet hoe dichtbij een universiteit of instelling bij zo'n krimpregio moet liggen om er onderdeel van uit te maken. Kan de regering hier helderheid over verschaffen?

De amvb toets anderstalig onderwijs is in juni in internetconsultatie geweest. Op dit moment is de definiëring en afbakening van de krimpregio's een onderwerp dat verwerkt wordt op basis van de opbrengsten van de consultatieronde.

Wat betreft de toelichting bij de versie van de amvb die in internetconsultatie is geweest, is het goed om te benadrukken dat de nabijheid van een hogeschool of universiteit bij een krimpregio niet in afstand wordt gemeten. Instellingen die niet in maar wel in de nabijheid van de geselecteerde regio's liggen, dienen aan te tonen dat de betreffende regio voor de nabijheid van het onderwijs (opleidingsaanbod en kennisinfrastructuur) zeer afhankelijk is van de aanvragende instelling. Dit kunnen zij aantonen middels de herkomst van de instromende populatie en samenwerkingen met organisaties gelegen in of anderszins gerelateerd aan de krimpregio. De CDHO zal per opleiding beoordelen of een beroep op het criterium legitiem is.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering geen grootschalige dalende interesse van internationale studenten heeft bemerkt om in Nederland te gaan studeren. Hoe rijmt de regering dat met feit dat de instroom van internationale studenten in 2023 is gestabiliseerd in plaats van doorgestegen?

In studiejaar 2023–2024 schreven 51.899 nieuwe internationale studenten in voor een volledige opleiding aan een hogeschool of universiteit. Dit zijn er 1.298 meer dan het voorafgaande jaar, een stijging van 2,6%. Dit percentage laat een stijging zien ten opzichte van het voorafgaande jaar waarin bijna geen groei zichtbaar was (+0,4%). Deze groeipercentages zijn aanzienlijk lager dan die in de periode 2015–2016 tot 2021–2022, waarin het aantal nieuwe internationale inschrijvingen elk jaar tussen de 6 en 16% steeg.

De instroom van internationale studenten, gezien binnen het gehele stelsel, toont dat in studiejaar 2023–2024 128.004 internationale studenten ingeschreven staan voor een volledige opleiding aan een publiek bekostigde hogeschool of universiteit in Nederland. Dit waren er 6.613 meer dan het jaar daarvoor, een stijging van 5,4%. In studiejaar 2022–2023 was 14,8% van alle studenten in het Nederlandse hbo en wo internationaal diplomastudent, in studiejaar 2023–2024 steeg dit naar 16%. Dit is weliswaar de kleinste jaarlijkse groei van de internationale studentenpopulatie sinds studiejaar 2014–2015, maar er is nog steeds sprake van groei.¹³²

Verschillende factoren kunnen van invloed zijn op de instroom van internationale studenten. Mogelijk heeft de wervingsstop effect gehad, net als de aankondiging van het voorliggende wetsvoorstel. Maar ook het gebrek aan huisvesting voor studenten kan meespelen in de afweging om niet in Nederland een studie te starten. Deze factoren hebben de groeiende instroom echter niet gestabiliseerd. Wel is de sterke stijging die zichtbaar was in eerdere jaren teruggedrongen. De regering ziet dat de interesse van buitenlandse studenten nog steeds erg groot is en dat de instroomcijfers lichte groei laten zien ten opzichte van eerdere jaren.

Deze leden constateren dat de regering de zorgwekkende signalen uit de regio heeft gehoord. Zij moedigen aan dat de regering als doel stelt dat het beleidspakket geen negatieve effecten zal hebben voor de grens- en krimpregio's. Deze leden vragen de regering hoe de economic boards uit de verschillende regio's hebben gereageerd op de uitwerking van de otets anderstalig onderwijs.

Verschillende economic boards hebben gereageerd op de internetconsultatie van het wetsvoorstel en de amvb. Ook zijn verschillende economic boards en euregio's bezocht om in gesprek te gaan over de inhoud en gevolgen van de toets anderstalig onderwijs. In algemene zin uiten de economic boards zorgen bij de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor de (regionale) arbeidsmarkt en benadrukken zij de noodzaak tot maatwerk op regionaal niveau. De input van de verschillende economic boards is meegenomen in de nadere uitwerking van deze criteria.

De leden van de BBB-fractie lezen in het wetsvoorstel dat Zeeuws-Vlaanderen door de regering opgenomen is als krimpregio. Dit geldt niet voor Zeeland als geheel. De enige hogeschool staat echter niet in Zeeuws-Vlaanderen, terwijl deze voor die regio een belangrijke functie vervult. Gezien deze belangrijke functie en het feit dat het Centraal Bureau voor de Statistiek Middelburg en Vlissingen wel onder definitie krimpregio

¹³² Nuffic, «Inkomende diplomamobiliteit in het hbo en wo 2023–24», mei 2024, p. 11.

laat vallen, vragen deze leden de regering of het mogelijk is om heel Zeeland als regio binnen het wetsvoorstel te definiëren.

De regering gaat niet in op individuele instellingen of opleidingen. Dit zou een vorm van schaduwtoetsing opleveren, wat de goede werking van dit wetsvoorstel zou ondermijnen.

De amvb toets anderstalig onderwijs is in juni 2024 in internetconsultatie geweest. Op dit moment is de definiëring en afbakening van de krimp-regio's een onderwerp dat verwerkt wordt op basis van de opbrengsten van de consultatieronde.

Wat betreft de toelichting bij de versie van de amvb die in internetconsultatie is geweest, is het goed om te benadrukken dat de nabijheid van een hogeschool of universiteit bij een krimpregio een grond vormt om een beroep op het criterium «regionale omstandigheden» te kunnen doen. De ligging van een instelling vormt echter geen vrijbrief voor het verzorgen van anderstalig onderwijs. In verband met de toegankelijkheid geldt ook voor deze regio's dat er voldoende toegankelijk Nederlandstalig aanbod moet zijn. Instellingen dienen aan te tonen dat het noodzakelijk is voor een opleiding of traject om af te wijken van de norm dat onderwijs in het Nederlands wordt verzorgd, in verband met de bijdrage die zij levert aan de regio. Bovendien dient anderstalig onderwijs aan te sluiten bij de regiospecifieke kenmerken en uitdagingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie horen vanuit diverse regio's over de gevolgen die onderhavig wetsvoorstel heeft op de betreffende regio, zowel maatschappelijk als economisch. Hierbij is het karakter van de onderwijsinstelling(en) in die regio zeer bepalend. De gevolgen van deze wet kunnen per regio behoorlijk verschillen. Deze leden vragen de regering kort per provincie uiteen te zetten of, en zo ja welke maatschappelijke en economische gevolgen ze verwacht van de invoering van het wetsvoorstel.

De regering kan niet vooruitlopen op de uitkomsten van zelfregie door de instellingen en de toetsing van het bestaande aanbod door de CDHO. Wel ligt het in de lijn der verwachting dat er een herverdeling plaatsvindt van de bredere opbrengsten van internationalisering van het grootstedelijk gebied naar krimp- en grensregio's, doordat de toets anderstalig onderwijs rekening houdt met regionale omstandigheden. Bij de beantwoording van de vragen uit de gezamenlijke inbreng van de commissie heeft de regering in paragraaf 9 van deze nota de indirecte gevolgen van het wetsvoorstel geanalyseerd.

Dat een opleiding wordt verzorgd in krimp- of een grensregio is op zichzelf geen rechtvaardiging voor anderstaligheid. In de concept-amvb die is gepubliceerd voor internetconsultatie is uitgewerkt dat bij de toetsing van dit criterium meespeelt welke bijdrage een anderstalige opleiding of anderstalig traject levert aan een krimp- of grensregio. Hiermee krijgen opleidingen en trajecten in deze regio's een extra grond op basis waarvan zij kunnen aantonen dat het voor hen noodzakelijk is om af te wijken van de norm om onderwijs in het Nederlands te verzorgen. Uitgaande van de versie van de amvb die in internetconsultatie is gegaan, hebben opleidingen en trajecten in (delen van) de provincies Zeeland, Limburg, Gelderland, Overijssel, Groningen, Drenthe, Friesland en Noord-Holland de mogelijkheid om zich op dit criterium te beroepen. Anderstalige opleidingen en trajecten die elders worden verzorgd, zullen op basis van één van de overige drie inhoudelijke criteria moeten aantonen dat het gebruik van een andere taal dan het Nederlands noodzakelijk is.

Om een breder beeld te krijgen van de impact per provincie kan er gekeken worden naar de verdeling van internationale studenten over de provincies, zie de tabel hieronder.

Figuur 5: Verdeling internationale studenten over de provincies.¹

Provincie	Totaal aantal studenten	Aantal internationale studenten	Aandeel internationale studenten
Drenthe	2.230	607	27,2%
Flevoland	7.498	174	2,3%
Friesland	22.488	2.603	11,6%
Gelderland	81.972	8.509	10,4%
Groningen	62.969	12.341	19,6%
Limburg	41.486	17.299	41,7%
Noord-Brabant	111.319	15.013	13,5%
Noord-Holland	142.468	25.901	18,2%
Overijssel	62.616	6.818	10,9%
Utrecht	80.010	7.126	8,9%
Zeeland	5.197	1.136	21,9%
Zuid-Holland	180.797	30.285	16,8%

¹ Nuffic, «Interactief dashboard: Regions and universities», mei 2024.

In het algemeen geldt dat de regering verwacht dat de impact van het wetsvoorstel klein zal zijn in de provincies waar zowel het aantal als het aandeel internationale studenten laag is. De provincies die nu het hoogste aandeel internationale studenten kennen, lijken onder andere een aanvraag te kunnen doen op basis van het criterium «regionale omstandigheden». De regering verwacht dat dit een dempend effect zal hebben op de gevolgen van het wetsvoorstel. Het is aannemelijk dat de impact van het wetsvoorstel het grootst is in de provincies met de hoogste aantallen internationale studenten.

De leden van de Volt-fractie zijn tijdens het rondetafelgesprek «Gevolgen wetsvoorstel Wet Internationalisering in balans» op de hoogte gesteld van het feit dat het wetsvoorstel veel onzekerheden creëert voor zowel onderwijsinstellingen als omliggende regio's. Deze leden zien dat taalwijzigingen binnen specifieke programma's het sluiten van gehele onderwijsinstellingen kan betekenen met verstreckende maatschappelijke gevolgen. Zij merken op wanneer het binnen het wetsvoorstel praktisch niet mogelijk is om een programma te wijzigen, dit het verdwijnen van wetenschappelijk onderwijs uit Zeeland kan betekenen. Heeft de regering scherp wat de specifieke gevolgen zijn van dit wetsvoorstel voor deze specifieke en andere regio's?

De regering herkent het beeld niet dat hele onderwijsinstellingen zullen moeten sluiten. Het wetsvoorstel heeft oog voor de regionale uitdagingen van onder andere de provincie Zeeland, zoals demografische ontwikkelingen. Het criterium «regionale omstandigheden» is bedoeld om maatwerk mogelijk te maken voor regio's waar het wegvallen van anderstalig onderwijs onevenredig negatieve gevolgen zou hebben. Tegelijkertijd vindt de regering het belangrijk dat instellingen in deze regio's de verwevenheid van de instelling met de regio aantonen en de

positieve bijdrage die de anderstaligheid van de opleiding aan de regio levert inzichtelijk maakt. Mocht een negatief besluit worden genomen over de anderstaligheid van een opleiding, dan wordt een redelijke termijn geboden waarin de instelling de praktische mogelijkheden kan bezien om het programma om te bouwen naar een Nederlandstalige opleiding.

En tot in hoeverre verwacht de regering dat de toets anderstalig onderwijs voor maatwerk zorgt, om zo te voorkomen dat deze wet verstrekende maatschappelijke gevolgen heeft?

Nederlandstalig onderwijs dient weer de norm te worden in het hbo en wo. De regering verwacht dat de instellingen op basis van zelfregie komen tot een goed gespreid aanbod van relevant anderstalig aanbod, volgens de criteria in de toets anderstalig onderwijs. Daarmee kunnen instellingen zelf bijdragen aan maatwerk. De verschillende criteria van de toets zijn zo vormgegeven dat zij voldoende onderscheidend zijn om het anderstalige onderwijsaanbod effectief doelmatiger te maken, terwijl waar nodig kwalitatieve weging plaatsvindt om maatwerk toe te passen.

6. Financiële gevolgen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen naar een preciezere onderbouwing van de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel. Deze leden constateren dat dit wetsvoorstel forse gevolgen gaat hebben op instellingen en dan met name voor het personeel. Dit zal tot vele ontslagen leiden met daarbij behorende transitievergoedingen en van-werk-naar-trajecten alsmede kosten voor werkloosheidsuitkeringen. Deze leden vragen de regering dan ook inzichtelijk te maken wat de (financiële) gevolgen zijn van dit wetsvoorstel voor het personeel van instellingen. Hoe wordt omgesprongen met de te verwachten hoge transitiekosten door minder instroom van studenten, aanpassingskosten en het bieden van Nederlandse taalvaardigheidscursussen aan internationale studenten en medewerkers?

De regering deelt de conclusie van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie niet dat het wetsvoorstel tot vele ontslagen zal leiden. Het wetsvoorstel biedt ruimte aan onderwijsinstellingen om anderstalig personeel in te zetten, ook binnen Nederlandstalige opleidingen en trajecten.

Als de instemming van de Minister om anderstalig onderwijs te verzorgen wordt ingetrokken of geweigerd, zal er per casus een redelijke termijn worden vastgesteld. Bij een groot anderstalig personeelsbestand ligt het voor de hand dat de opleiding of het traject een ruimere termijn krijgt om de opleiding of het traject om- of af te bouwen, waardoor er voldoende gelegenheid is om bestaand anderstalig personeel bij te scholen in de Nederlandse taal of Nederlandstalig personeel te werven. Verdere werving of inzet van personeel is aan de instellingen.

De regering juicht toe dat de instellingen in hun zelfregieplannen ook aandacht hebben voor taallessen aan anderstalig personeel. Dit valt echter buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

Tevens vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie wat de huidige bestedingen van instellingen zijn ter bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid van studenten.

Deze leden constateren, net zoals de Raad van State, dat instellingen meer inzet moeten plegen om de Nederlandse taalvaardigheid van studenten te verhogen zonder daar extra budget voor te ontvangen. Zij vragen de regering inzichtelijk te maken wat de kosten voor deze extra inzet voor instellingen zijn.

De bestaande zorgplicht van de instellingen wordt bekostigd via de lumpsum. Instellingen zijn niet verplicht om specifiek te rapporteren over welk bedrag zij besteden aan de zorgplicht ter bevordering van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheden van Nederlandstalige studenten. De bestaande en bijkomende kosten kunnen per instelling sterk verschillen, afhankelijk van de wijze waarop de instelling de invulling van de zorgplicht om de taalvaardigheid van studenten te bevorderen vormgeeft. De schatting van de kosten voor de uitbreiding van de zorgplicht is toegelicht in paragraaf 6.3.1 van de memorie van toelichting. Deze schatting is gebaseerd op gemiddeld 40 uur per instelling voor het opzetten van een instellingsbreed taalbeleid. De geschatte incidentele nalevingskosten zijn circa € 100.000. Voor het onderhouden en aanpassen van de taalfaciliteiten wordt geschat jaarlijks structureel € 8.500 per instelling nodig te zijn.

Voor niet-EER-studenten is het instellingsbestuur bevoegd om het instellingstarief vast te stellen. Bij de vaststelling van het instellingstarief kan rekening gehouden worden met de uitgebreide zorgplicht rondom het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid van studenten. Het voorzien in taalvoorzieningen voor niet-EER-studenten drukt daarom niet op de lumpsummiddelen die de instelling ontvangt.

Het roept naar het oordeel van deze leden de vraag op of, en zo ja hoe de van onderwijsinstellingen gevraagde maatregelen in de praktijk zijn uit te voeren zonder een diepgravend inzicht in de mogelijke financiële gevolgen van deze wet.

UNL en de VH hebben in hun zelfregieplannen expliciet aandacht besteed aan de wijze waarop zij de bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid willen vormgeven.¹³³ Zij richten zich hierbij op alle niveaus van taalbeheersing: van het niveau van de internationale student die recent in Nederland is komen wonen tot op het niveau van de student afkomstig van het vwo die een bacheloropleiding volgt in het Nederlands, en alle niveaus daartussen. Zie voor meer informatie hierover ook de beantwoording van de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 6.1 van deze nota.

7. Evaluatie

De leden van de NSC-fractie merken op dat na advisering van de Raad van State de omkeerregeling voor het mbo uit de wet is gehaald. Welke kansen ziet de regering om de omkeerregeling toch in te voeren?

De regering verkent op welke wijze het mbo voor de doelgroep van de omkeerregeling toegankelijker kan worden gemaakt, mede in het licht van het arbeidsmarktperspectief en de stap naar vervolgonderwijs voor de doelgroep.

Mocht de regering de omkeerregeling alsnog als wetsvoorstel naar de Kamer sturen, welke aanpassingen zou zij daar dan in aanbrengen naar aanleiding van het advies van de Raad van State?

¹³³ Zie voor meer informatie Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89 en bijlagen.

Eventuele aanpassingen zullen mede gebaseerd worden op het advies van de Raad van State en het rapport van de expertgroep die de verkenning uitvoert. De regering kan nog niet vooruitlopen op deze uitwerking.

Welke risico's heeft het als de omkeerregeling als amendement wordt ingediend bij dit wetsvoorstel en hierover wordt gestemd?

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geadviseerd de omkeerregeling uit het wetsvoorstel te halen. Zij draagt hiervoor verschillende argumenten aan, en plaatst ook inhoudelijke kanttekeningen bij de omkeerregeling. Er is daarom meer tijd nodig om te bepalen op welke manier het mbo toegankelijk gemaakt kan worden voor de doelgroep waar de omkeerregeling zich op richt. Indien de omkeerregeling als amendement wordt ingediend en deze wordt aangenomen, bestaat het risico dat een regeling wordt ingevoerd die niet noodzakelijkerwijs het beste middel is om diplomagericht beroepsonderwijs voor de doelgroep van de omkeerregeling toegankelijker te maken.

De leden van de D66-fractie herinneren de regering eraan dat in 2018 Denemarken de deur dichtzette voor internationale studenten door het aantal Engelstalige opleidingen te beperken. Recent draaide de Deense regering dit besluit terug, omdat in bijna alle sectoren in Denemarken sprake is van arbeidsmarkttekorten die de economie naar verwachting miljarden gaan kosten. Deze leden vragen de regering welke lessen zij trekt uit deze ervaringen in Denemarken.

De Deense casus wijst het belang van maatwerk uit. Een cijfermatige clausulering die enkel gebaseerd is op blijfkans en financiële prikkels heeft negatieve maatschappelijke effecten gehad in Denemarken. De toets anderstalig onderwijs is zorgvuldig tot stand gekomen en gaat uit van een inhoudelijke beoordeling van opleidingen met ruimte voor maatwerk. Voor een nadere toelichting verwijst de regering naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van Volt hierover in paragraaf 1.

Daarnaast vragen zij welke flexibiliteit om beleid aan te passen de regering houdt bij oplopende krapte op de arbeidsmarkt of onvoorziene negatieve effecten van dit beleid.

De criteria van de toets anderstalig onderwijs zijn op hoofdlijnen in het wetsvoorstel opgenomen. De criteria zijn nader uitgewerkt in een amvb. Bij veranderende omstandigheden of nieuwe inzichten, kan de regering deze lagere regelgeving herzien. De elementen van de toets blijven dan gelijk, maar een scherpere of juist soepelere invulling van de toestemmingscriteria kan nodig zijn om nieuw anderstalig aanbod minder of meer ruimte te geven. Daarmee ontstaat naar opvatting van de regering een duurzaam sturingsinstrument op onderwijstaal, waarbij de mate en richting van sturing na verloop van tijd kan worden aangepast.

Instellingen gaan zelf over de inzet van fixusinstrumenten die worden geïntroduceerd door dit wetsvoorstel. De regering gaat ervan uit dat zij deze mogelijkheden zorgvuldig en verantwoord gebruiken en dat ze de inzet bijstellen wanneer nodig. Daarbij dienen zij rekening te houden met de eigen verdeling van middelen, de belangen van studenten, andere instellingen en veranderende maatschappelijke behoeften.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om verder toe te lichten op basis van welke doelen de effecten van de wet worden geëvalueerd.

De doelen van de wet zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting en worden samengevat in de doelenboom die in dat hoofdstuk is opgenomen. Het overkoepelende doel van dit wetsvoorstel is het introduceren van sturingsmaatregelen om de internationalisering van het hbo en wo beter in balans te brengen. Het wetsvoorstel kent voor de verschillende aspecten van internationalisering twee duidelijk te onderscheiden, eigenstandige hoofddoelen, met bijbehorende subdoelen: het behouden en versterken van de Nederlandse taal en het beheersen van internationale studentenstromen. Ten aanzien van het behouden en versterken van het Nederlands als onderwijstaal, is in de eerste plaats het subdoel om de doelmatigheid van het anderstalige aanbod en de toegankelijkheid van het Nederlandstalig aanbod te vergroten. De subdoelstellingen van de maatregelen op het gebied van taalvaardigheid zijn om de taalcompetenties van Nederlandstalige studenten te versterken en de binding van internationale studenten met Nederland te vergroten. Als het gaat om het tweede hoofddoel, het beheersen van de instroom van studenten, beoogt het wetsvoorstel instrumenten te introduceren die hogescholen en universiteiten in staat stellen om bij druk op de onderwijscapaciteit gericht te sturen op de omvang van opleidingen en trajecten. Daarnaast is het doel van deze instrumenten om de toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen voor Nederlandse en andere EER-studenten.

De gestelde doelen in het wetsvoorstel zijn niet specifiek of meetbaar geformuleerd, en daarom is het voor deze leden onduidelijk op basis waarvan de regering zal stellen of de wet al dan niet doeltreffend is.

Het wetsvoorstel introduceert instrumenten om te sturen op onderwijstaal, taalvaardigheid en studentenstromen, zowel voor instellingen als voor de overheid. De doelstelling is om tot meer sturing en grip te komen, maar de regering heeft daarbij bewust op voorhand geen kwantitatieve maatstaven of streefcijfers genoteerd. Om de voordelen van internationalisering te benutten en de nadelen te kunnen mitigeren is maatwerk nodig, onder andere op het gebied van regionale verschillen en tekortsectoren. Wel zijn de hoofd- en subdoelen – onder andere naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad – in de memorie van toelichting nader geconcretiseerd en via een schema in verband gebracht met de instrumenten die door het wetsvoorstel worden geïntroduceerd.

Naast de doelen van het wetsvoorstel heeft de regering in het regeerprogramma de ambitie uitgesproken de verengelsing terug te dringen en het aantal internationale studenten te verminderen. Hiermee geeft de regering helder aan dat zij het wenselijk acht het aantal anderstalige opleidingen te verminderen en de internationale studentenstromen te beperken. Hoewel het niet het eigenstandige doel is van het wetsvoorstel, is de inzet van de instrumenten die het voorstel biedt doeltreffend als het een bijdrage aan levert aan die ambitie.

In antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 11 van deze nota is toegelicht hoe de doeltreffendheid van de instrumenten zal worden geëvalueerd en hoe de effecten van de wet in de onderwijspraktijk van instellingen zullen worden geëvalueerd.

Voorts wijzen de leden van de ChristenUnie-fractie erop dat de effecten van de wet, positief dan wel negatief, breder kunnen zijn dan dat de regering met de wet beoogt. Dan denken deze leden bijvoorbeeld aan de gevolgen voor de grensregio's en arbeidsmarkt of het voortbestaan van bepaalde opleidingen. Worden die effecten met deze wet ook in kaart gebracht of is de regering bereid dat te doen?

De regering erkent dat de effecten van het wetsvoorstel breder kunnen zijn dan de doelen die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen. Ook is het aannemelijk dat de effecten van dit wetsvoorstel anders zijn in een grensregio dan in de randstad. Om deze mogelijke effecten in kaart te brengen is op voorhand de grenseffectentoets¹³⁴ uitgevoerd, in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Aan de hand van de leidraad grenseffecten zijn de mogelijke effecten en risico's voor grensregio's in kaart gebracht. In de memorie van toelichting wordt de uitkomst van de grenseffectentoets besproken. Mitigerende maatregelen zijn opgenomen in de nadere uitwerking van het wetsvoorstel. De voorgestelde mitigerende maatregelen en ruimte voor maatwerk zijn gedurende het proces van verdere uitwerking van het wetsvoorstel en de amvb uitvoerig besproken met gesprekspartners in diverse grensregio's. Er valt dan te denken aan diverse economic boards, afgevaardigden van gemeentes en euregio, onderwijsinstellingen, vakbonden en studenten. Voor een nadere toelichting over de gevolgen op de (grens)regio's verwijst de regering naar de beantwoording van de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 9 van de deze nota.

Het is op voorhand niet mogelijk om uitspraken te doen over het voortbestaan van bepaalde opleidingen. De amvb waarin de toets anderstalig onderwijs is vormgegeven beoogt ruimte te bieden voor unieke opleidingen, waarbij het noodzakelijk is om deze anderstalig aan te bieden om het voortbestaan ervan te kunnen garanderen. Het is aan de CDHO om de aanvraag van een opleiding te beoordelen. Daarnaast hebben universiteiten en hogescholen autonomie over de inhoud van hun onderwijs en onderzoek en ontvangen daarom de Rijksbijdrage vanuit OCW in de vorm van een lumpsum. Hierin kennen de onderwijsinstellingen bestedingsvrijheid. Deze autonomie brengt de verantwoordelijkheid met zich mee om kleine, maatschappelijk relevante opleidingen in stand te houden, eventueel door middel van kruisfinanciering vanuit andere, grotere opleidingen. In het regeerprogramma is afgesproken dat de regering samen met onderwijsinstellingen aan een stabiele bekostiging werkt, onder andere door toe te werken naar vormen van capaciteitsbekostiging. Zo borgt de regering dat, ook bij dalende studentenaantallen, in heel Nederland een kwalitatief sterk, toegankelijk en toekomstbestendig aanbod van opleidingen in stand blijft, in het bijzonder van opleidingen die voor de regio vitaal zijn.

8. Advies en consultatie

8.1. Internetconsultatie

De leden van de PVV-fractie merken op dat in de internetconsultatie wordt gewezen op de inbreuk op de autonomie van instellingen. De regering stelt dat dit meevalt. Maar er is wel degelijk een mogelijkheid tot een ultimum remedium. Dat beperkt uiteraard de vrijheid van onderwijs. Deze leden staan daar niet negatief tegenover. Welke factor zou, volgens de regering, in een afweging moeten prevaleren?

De regering hanteert in het wetsvoorstel het uitgangspunt dat instellingsautonomie een belangrijke verworvenheid is, maar dat het belang van de individuele instelling niet boven de houdbaarheid van het stelsel als geheel gaat. In de basis gaat het wetsvoorstel uit van zelfregie en samenwerking tussen instellingen. De wettelijke maatregelen zetten daartoe aan en instellingen hebben de gelegenheid om zelf tot kritische keuzes te komen, zoveel mogelijk uitmondend in gezamenlijke clusteraan-

¹³⁴ Grenseffecten zijn de gevolgen van beleid en regelgeving in grensgebieden, dus in de regio's die grenzen aan Duitsland en/of België; Leidraad Grenseffecten, herziene versie 2021.

vragen voor de toets anderstalig onderwijs. Deze toets vormt, met de advisering door de CDHO, het sluitstuk van de regievoering en zorgt ervoor dat ook de Minister een actieve rol heeft in het tot stand brengen van een doelmatig en toegankelijk Nederlands en anderstalig onderwijsaanbod.

Het sluitstuk bestaat eruit dat de Minister, op advies van de CDHO, de instemming voor het anderstalig verzorgen van onderwijs kan weigeren als instellingen onderling niet tot kritische keuzes komen. In dat geval prevaleert het maatschappelijk belang en kan de Minister ingrijpen, maar deze stelselverantwoordelijkheid is niet onbegrensd en moet te allen tijde proportioneel en weloverwogen ingezet worden, nadat eerst de route van zelfregie is doorlopen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering niet voornemens is een strikte doelstelling in de wet op te nemen als het aankomt op internationale studenten. Deze leden moedigen dit aan.

8.2. Inspectie van het onderwijs

De leden van de D66-fractie lezen dat de Inspectie van het onderwijs vragen heeft gesteld over de uitvoerbaarheid van de noodfixus, de consequenties van verzuim en de definities «Nederlandstalig» en «anderstalig». Deze leden lezen dat de regering de wet, memorie van toelichting en onderliggende regelgeving naar aanleiding van deze opmerkingen op enkele punten heeft aangepast. Zij vragen of de Inspectie van het onderwijs tevreden is met die aanpassingen.

De regering heeft het wetvoorstel aangepast naar aanleiding van de internetconsultatie en de uitvoeringstoetsen, waaronder die van de inspectie. De inspectie geeft aan over het algemeen tevreden te zijn met deze aanpassingen. De inspectie hecht er waarde aan dat de rolverdeling tussen de inspectie en het ministerie duidelijk is en blijft. Ook heeft de inspectie aangegeven dat er risico's blijven bestaan voor de handhaafbaarheid van rechtsregels met open normen. De regering is zich hiervan bewust, maar ziet geen aanleiding om het wetsvoorstel aan te passen. De regering blijft in gesprek met de inspectie over de implementatie en uitvoering van de wet en inzet van instrumenten zoals de noodfixus.

8.3. Studielink, hogescholen en universiteiten

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie maken zich zorgen over het omvangrijke zorgplicht om de Nederlandse taalvaardigheid van docenten en studenten te verhogen en daarbij het grote tekort aan NT2-docenten. Deze leden vragen de regering dan ook op welke manier zij verwacht aan het doel om de Nederlandse taalvaardigheid te verhogen te kunnen voldoen. Op welke manier gaat de regering instellingen ondersteunen om voldoende NT2-docenten in te kunnen zetten om zodoende de Nederlandse taalvaardigheid op een goede manier te organiseren?

Hogescholen en universiteiten kennen een grote mate van autonomie bij de wijze waarop zij invulling geven aan de zorgplicht om de Nederlandse taalvaardigheid van studenten te bevorderen. De geboden ruimte maakt het naar de mening van de regering mogelijk om uitvoering te geven aan de zorgplicht, al is het tekort aan NT2-docenten een bemoeilijkende factor. Hierbij kan gedacht worden aan het ontwikkelen van een aanbod van online cursussen waarbij deelname en afronding gestimuleerd wordt. In antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 6.1 van deze nota wordt hier nader op ingegaan.

Zij vragen verder of de regering bereid is om de beroepsvereniging van NT2-docenten (BVNT2) bij deze problematiek te betrekken.

In het voortraject van dit wetsvoorstel is contact geweest met de beroepsvereniging van NT2-docenten. De regering ziet dit als een open lijn.

8.4. Adviescollege toetsing regeldruk

De leden van de D66-fractie constateren dat de ATR adviseert de Toets anderstalig onderwijs te heroverwegen zolang de gevolgen voor het stelsel als geheel niet inzichtelijk zijn. De regering heeft naar aanleiding daarvan de doelstellingen en criteria nader uitgewerkt, maar nog niet duidelijk gemaakt wat de effecten ervan zijn. Deze leden vinden dit zeer waardevolle kritiek en vragen de regering daarom meer duidelijkheid te geven over de precieze knelpunten waar dit wetsvoorstel aan tegemoet komt en hoe de maatregelen daarop aangrijpen.

De regering ziet dat in het hbo en met name wo steeds meer onderwijs in het Engels wordt verzorgd, en dat daardoor het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal in de knel dreigt te komen. Ook hebben instellingen onvoldoende instrumenten om te sturen op studentenstromen, wat knelpunten rond de toegankelijkheid van numerus fixusopleidingen voor Nederlandstalige studenten veroorzaakt. Dit wetsvoorstel beoogt het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal te versterken en te behouden, en beoogt instrumenten te bieden die studentenstromen in het hbo en wo beter te kunnen sturen, met het oog op toegankelijkheid, doelmatigheid van het onderwijsaanbod en de kwaliteit van het onderwijs. De toets anderstalig onderwijs ziet met name op het behoud van Nederlandstalig onderwijs en een doelmatig onderwijsaanbod. Daar ligt een doelmatigheidsafweging ten aanzien van taal aan ten grondslag. Als gevolg van de toets anderstalig onderwijs zullen opleidingen die ondoelmatig anderstalig zijn verdwijnen of niet langer anderstalig worden aangeboden. Het effect voor het stelsel zal dan ook zijn dat niet langer publiek geld wordt uitgegeven aan opleidingen die ondoelmatig (anderstalig) zijn. Hierdoor worden de positieve effecten van internationalisering versterkt, terwijl de negatieve effecten daarvan, bijvoorbeeld op de toegankelijkheid van het onderwijs, beperkt blijven.

De regering leest in de vraag van de leden van de D66-fractie en het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk een vraag naar een cijfermatige effectenberekening. Het is niet mogelijk om zo'n cijfermatige berekening te maken, omdat daarvoor de resultaten van de toets anderstalig onderwijs bekend moeten zijn. Het gaat hier om een diepgaande toetsing van de maatschappelijke meerwaarde van de anderstaligheid van opleidingen. Het verzorgen van anderstalig onderwijs dient zijn grondslag te vinden in één van de doelmatigheidscriteria uit dit wetsvoorstel. Anderstalig onderwijs blijft mogelijk waar dit bijdraagt aan de landelijke arbeidsmarkt en krimp- en grensregio's, en waar dit een belangrijke meerwaarde heeft voor het aanbod van onderwijs en het onderzoeksveld, bijvoorbeeld bij internationaal gepositioneerde of unieke opleidingen, maar Nederlandstalig onderwijs is de norm. De regering heeft daar bij het ontwerpen van dit wetsvoorstel geen kwantitatieve effecten aan willen koppelen, omdat het hier bij uitstek gaat om een kwalitatieve afweging. De CDHO adviseert de Minister hierbij vanuit haar expertise op het gebied van een doelmatig onderwijsaanbod. Voor een verdere toelichting op de effecten, verwijst de regering naar de beantwoording van de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie over gevolgen van het wetsvoorstel in paragraaf 9 van deze nota.

8.5. Onderwijsraad

De leden van de D66-fractie delen de kritiek van de Onderwijsraad dat het doel en de middelen in deze wet zijn niet duidelijk aan elkaar verbonden zijn. Wat is (zijn) de precieze en concrete probleemstelling(en) onder het wetsvoorstel en hoe dragen de maatregelen eraan bij om die specifieke problemen op te lossen?

De belangrijkste probleemstelling is dat de instellingen en de regering op dit moment te weinig manieren hebben om grip te krijgen op de internationalisering van het hbo en wo. Ook kan het zo zijn dat individuele instellingen een op zichzelf staand logische individuele internationaliseringsstrategie voeren, terwijl dit op stelselniveau tot onwenselijke resultaten leidt. Om hierin te voorzien is een pakket van sturingsinstrumenten samengesteld. Aangezien de specifieke problemen onder andere per instelling en regio kunnen verschillen, zijn op voorhand geen landelijke streefwaardes vastgesteld en is het afhankelijk van de inzet van de instrumenten hoe ze bijdragen aan het oplossen ervan.

Binnen de overkoepelende doelstelling worden voor de onderwijstaal, instroom en taalvaardigheid verschillende subdoelstellingen geformuleerd. Om deze subdoelstellingen en bijbehorende instrumenten duidelijker van elkaar te onderscheiden heeft de regering in de memorie van toelichting een schematische weergave hiervan opgenomen. In antwoord op de vragen van de gezamenlijke inbreng van de commissie in paragraaf 1 van deze nota is verder toegelicht welke (cijfermatige) informatie bekend is over de stand van zaken en hoe de wetsinstrumenten deze gegevens beïnvloeden en zodoende aan de (sub)doelstellingen bijdragen.

Deze leden vragen de regering daarom expliciet te reflecteren op de proportionaliteit van dit pakket.

De regering wil voorkomen dat in dit wetsvoorstel generieke maatregelen worden genomen voor een vraagstuk dat om maatwerk vraagt. Het wetsvoorstel presenteert daarom een pakket aan maatregelen dat uitgaat van inhoudelijke weging en van een getrappt sturingsmodel, met zelfregie van instellingen als basis. Voor het sturen op studentstromen via fixusinstrumenten zijn instellingen zelf aan zet, passend bij de wijze waarop bestaande selectie-instrumenten zijn vormgegeven. Voor sturing op onderwijstaal is de regering gekomen tot maatregelen waarin zelfregie en onderlinge samenwerking de basis vormen. Gezien de stelselverantwoordelijkheid van de Minister voor het onderwijsaanbod is hier echter ook – als sluitstuk van de regievoering – een actieve rol voor de Minister van OCW weggelegd. Zo is er ruimte voor zowel het instellingsperspectief als ook het bredere stelselperspectief, waarbij maatschappelijke noden en belangen mee in overweging kunnen worden genomen. In de beantwoording van vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie in paragraaf 1 wordt nader ingegaan op de verhouding tussen zelfregie en overheidssturing. De regering is van opvatting dat het maatregelenpakket hiermee proportioneel is, en bovendien nodig om tot meer balans in de internationalisering van het hbo en wo te komen.

Zij vragen de regering daarnaast of zij een brede maatschappelijke kosten-baten analyse kan doen van de impact van het wetsvoorstel nu de uitwerking van het pakket duidelijk is.

Om de gevolgen van het wetsvoorstel te kunnen inschatten, heeft de regering verschillende interne analyses uitgevoerd, is gebruik gemaakt van de internetconsultatie, van de verschillende uitvoeringstoetsen en van

de uitgebreide veldconsultatie en gespreksronde die in het voorjaar hebben plaatsgevonden. Ook zijn er verschillende wetgevingskwaliteits-toetsen uitgevoerd om onder andere regionale gevolgen en grenseffecten, gevolgen voor de regeldruk van instellingen en gevolgen voor studenten te kunnen inschatten. De resultaten daarvan zijn beschreven in de hoofdstukken 6, 7 en 9 van de memorie van toelichting. De regering heeft zo het beeld kunnen vormen waarop het wetsvoorstel is ontwikkeld en verbeterd, namelijk dat er meer instrumenten geïntroduceerd dienen te worden waarmee de balans op verschillende manieren teruggebracht kan worden binnen het stelsel en waarmee ruimte blijft voor maatwerk. Deze analyse van gevolgen en de verdere consultatie is een voortdurend proces, dat onder andere geleid heeft tot een verheldering van de regievoering rondom anderstalig onderwijs, om samenwerking en afstemming nog meer centraal te stellen. Ook draagt de consultatie van maatschappelijke partners (waaronder werkgevers) en regionale partijen sterk bij aan de uitwerking van de amvb met de criteria voor anderstalig onderwijs.

De impact van het wetsvoorstel is sterk afhankelijk van de wijze waarop instellingen besluiten de instrumenten in te zetten, van het succes waarmee zelfregie-afspraken worden gehandhaafd en op stelselniveau tot veranderingen leiden en van de beoordeling in de toets anderstalig onderwijs door de CDHO. Dit alles leidt tot verschillende sturing in specifieke regionale en maatschappelijke omstandigheden. Het is daarom niet mogelijk om op voorhand een volledige, hernieuwde maatschappelijke kosten-baten analyse te doen, anders dan de toetsen en analyses die al hebben plaatsgevonden. Wel wordt in deze nota meermaals beschreven wat de mogelijke effecten en gevolgen van bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering het van belang acht dat hogescholen en universiteiten de Nederlandse taalvaardigheid van docenten bevorderen. Kan de regering toelichten of ze een rol voor zichzelf ziet weggelegd in het in staat stellen van onderwijsinstellingen om de taalvaardigheid van docenten te bevorderen? Zo ja, op welke manier?

De taalvaardigheid van docenten is geen onderdeel van het wetsvoorstel, maar wel van de zelfregieplannen van de hogescholen en de universiteiten. In deze plannen benoemen zij hun voornemens om de taalvaardigheid van internationale docenten en personeel te bevorderen. Dit is primair de verantwoordelijkheid van instellingen als werkgever van de docenten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering welke gevolgen ze verwacht voor het internationaal personeel van de instellingen. Vindt de regering dat er in het wetsvoorstel voldoende aandacht voor hun positie is?

Bij de afwegingen voor dit wetsvoorstel en de uitwerking van de maatregelen daarin, hebben de gevolgen voor internationaal personeel een grote rol gespeeld. De signalen en input van verschillende organisaties en van de instellingen, bijvoorbeeld in de consultatiefase, zijn gehoord en meegenomen. Ook bij het bepalen van een redelijke termijn voor omzetten van een opleiding van anderstalig naar Nederlandstalig wordt rekening gehouden met de aanwezigheid van internationaal personeel. De precieze gevolgen zijn sterk afhankelijk van de wijze waarop instellingen met hun personeel omgaan. Internationaal personeel kan bijvoorbeeld in de masterfase worden ingezet, en bacheloropleidingen behouden ook altijd ruimte om een derde van hun onderwijs anderstalig te verzorgen. Bovendien kan internationaal personeel Nederlands leren,

waardoor deze wet ook positieve gevolgen voor het personeel heeft. Aanvullend verwijst de regering in dit kader naar de beantwoording van vragen van de GroenLinks-PvdA fractie over dit thema in paragraaf 5.3.

Waarom is er bijvoorbeeld niet voor gekozen om in de wet waarborgen vast te leggen voor flankerend beleid, zoals recht op scholing in de Nederlandse taal of redelijke termijnen?

Onderwijsinstellingen zijn vanuit hun rol als werkgever zelf verantwoordelijk voor het personeelsbeleid. Naar mening van de regering valt beleid betreffende een recht op scholing van docenten hier ook onder. Vandaar dat de regering aan de koepels heeft gevraagd de bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid van docenten te betrekken bij de zelfregie. In de zelfregieplannen beschrijven UNL en de VH hun voornemens om de taalvaardigheid van internationale docenten en personeel te bevorderen. Zie voor een uitgebreider beeld hiervan het antwoord op de vraag van de leden van de NSC-fractie in paragraaf 4.3 en natuurlijk de zelfregieplannen van de VH en UNL.¹³⁵

Wat betreft de redelijke termijnen voor omzetting of stopzetting van opleidingen die geen instemming van de Minister verkrijgen om het onderwijs anderstalig voort te zetten, kiest de regering ervoor om deze termijn per situatie te bekijken, zodat er maatwerk geleverd kan worden.

9. Inwerkingtreding

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering de wet op 1 januari 2025 in werking wil laten treden. Deze leden vragen de regering wat het tijdspad is van inwerkingtreding nu de Tweede Kamer deze wet pas op z'n vroegst in september 2024 zal behandelen.

Het streven van de regering is om het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk te behandelen en in werking te laten treden. Inwerkingtreding per 1 januari 2025 acht de regering gelet op de komende behandeling en een redelijke invoeringstermijn niet meer haalbaar.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins

¹³⁵ Zie voor meer informatie Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 89 en bijlagen.