

Input UNL Internetconsultatie Wetsvoorstel 'Internationalisering in Balans'

De Universiteiten van Nederland maken graag gebruik van de gelegenheid om een reactie te geven op het wetsvoorstel Internationalisering in Balans. De universiteiten zijn tevreden met de sturingsinstrumenten die in de wet zijn opgenomen, maar zijn zeer bevreesd voor de onuitvoerbaarheid van een aantal voorstellen in het wetsvoorstel. Het gaat hierbij om veel te krap gestelde termijnen, maar bijvoorbeeld ook de onmogelijkheid van het grootschalig werven van docenten Nederlands in tijden van een lerarentekort. Daarnaast zijn er ook grote zorgen over de voorgestelde vergaande ingrepen in de autonomie van de universiteiten. Die autonomie is essentieel voor het leveren van de hoogste kwaliteit van onderwijs en onderzoek en komt onder druk als de voorstellen over taal doorgang vinden.

Onze reactie op de conceptwet 'Internationalisering in Balans' is als volgt opgebouwd:

1. Het belang van internationalisering én het adresseren van knelpunten
2. Universiteiten willen de instroom beheersen; sturingsinstrumenten zijn daarvoor essentieel
3. De wetgeving is onvoldoende uitgewerkt en zal leiden tot ernstige uitvoeringsproblemen
4. De voorgestelde taalmaatregelen leiden tot lagere onderwijs- én onderzoekskwaliteit
5. De universiteiten stellen voor: sectorregie op de voertaal van opleidingen en extra inzet op Nederlandse taalvaardigheid voor studenten en staf.

Bijlage: opmerkingen van specifieke aard en t.a.v. wetsartikelen en formuleringen in de MvT

1. Het belang van internationalisering én het adresseren van knelpunten

Het internationale karakter van het hoger onderwijs is van groot belang voor de gehele samenleving. Internationalisering draagt bij aan een stimulerend studieklimaat, een goede aansluiting op internationale wetenschappelijke ontwikkelingen en aan het opleiden van (voldoende) talent voor de arbeidsmarkt. Nederlandse en internationale studenten leren veel van elkaar en hebben er baat bij dat universiteiten wetenschappelijk talent van over de hele wereld aantrekken om hun onderwijs te verzorgen en onderzoek te doen. Daarom verwelkomen Nederlandse universiteiten internationale studenten en wetenschappers, en bieden zij naast Nederlandstalig ook Engelstalig onderwijs aan (zie [hier het overzicht](#) van de voertaal van opleidingen). Deze ontwikkeling valt samen met het overheidsbeleid rond internationalisering in het hoger onderwijs, zoals bijvoorbeeld verwoord in de Bolognaverklaring. Dit zien we ook terug in de afspraken in Europees verband. Ten slotte, Nederland is een klein land met een open economie. Veel van onze werkgevers werken in een internationale omgeving. Onze hoger opgeleiden moeten zich regelmatig van het Engels bedienen en in een internationale context opereren.

Universiteiten zijn zich tegelijkertijd bewust van de knelpunten. De universiteiten zien ook dat de gegroeide instroom van internationale studenten bij een aantal universiteiten en universiteitssteden leidt tot knelpunten. Opleidingen groeien soms onstuimig, de slecht functionerende woningmarkt stelt alle – en dus ook internationale - studenten voor een ernstige opgave, het draagvlak voor anderstalig onderwijs staat mede als gevolg van deze ontwikkeling onder druk. Deze vraagstukken verdienen aandacht en herbezinning. Zo voelen de universiteiten een (onverminderd) grote verantwoordelijkheid voor het onderhoud van het Nederlands als academische taal. Juist vanwege het grote belang van een kwalitatief hoogwaardige en internationaal georiënteerde universitaire sector is het oplossen van de genoemde knelpunten essentieel. De universiteiten konden zich in grote lijnen dan ook vinden in de Kamerbrief van 21 april jl. over internationalisering van minister Dijkgraaf, waarin hij zowel het grote belang van internationalisering voor kwaliteit en onderwijs en onderzoek en voor Nederland schetst, als aangeeft welke knelpunten om oplossingen vragen.

In het wetsvoorstel dat voorligt worden echter onjuiste verbanden gelegd tussen de doelstellingen en de bijbehorende maatregelen. Taalmaatregelen zouden erop gericht moeten zijn om taalvaardigheid te verbeteren, niet om instroom te beheersen.

Een belangrijk element in dit vraagstuk is de diversiteit van de problematiek. In het publieke en politieke debat is hiervoor al veel aandacht geweest, en terecht. Universiteiten lopen enorm uiteen en internationalisering maakt in meer of mindere mate onderdeel uit van het instellingsprofiel. Voor alle universiteiten is de internationale dimensie niet meer weg te denken. Die dimensie ziet er per universiteit wel anders uit. Denk aan het onderzoeksprofiel, het opleidingsaanbod en de fase waarin internationale studenten instromen, de samenwerking met het bedrijfsleven, aansluiting op tekortsectoren op de arbeidsmarkt en ook omliggende factoren als de woningmarkt. Deze zaken zijn niet alleen van universitair, maar ook van maatschappelijk belang. Het wetsvoorstel slaat deze diversiteit plat met uniforme taalregels, die geen recht doen aan de rijkdom die deze diversiteit aan internationale samenwerkingen en interacties brengen voor ons land.

Ook relevant in de discussie over de beheersing van internationale instroom is het bekostigingsstelsel. Universiteiten hebben er meermaals op gewezen dat dit een onwenselijke groeiprikkel bevat en hebben een beweging naar capaciteitsbekostiging – op afzienbare termijn – nodig om een factor in de groei van internationale instroom te verminderen. Ook een forsere inzet op studentenhuisvesting is nodig – universiteiten doen reeds hun best in het Landelijk Actieplan Studentenhuisvesting, maar er moet ook gebouwd worden en daartoe zijn de onderwijsinstellingen niet bevoegd. Beide punten lenen zich nadrukkelijk niet voor een wijziging van de WHW, maar moeten wel opgepakt worden om er daadwerkelijk voor te zorgen dat de positieve opbrengsten van internationalisering niet verder bedreigd worden door de beperkte beheersbaarheid ervan.

2. Universiteiten willen de instroom beheersen; sturingsinstrumenten zijn daarvoor essentieel

De universiteiten zijn heel blij dat de uitbreiding van het numerus fixus instrumentarium (fixus op trajecten, maximering aantal niet-EER studenten binnen een fixus, noodfixus) in het wetsvoorstel 'Internationalisering in Balans' is opgenomen. Niet voor niets vragen universiteiten al sinds 2018 om instrumenten om de instroom te kunnen beheersen. Het is nu zaak deze zo snel mogelijk beschikbaar te maken, zodat universiteiten hun instroom beter kunnen afstemmen op de beschikbare opleidingscapaciteit en gericht kunnen sturen. Bijvoorbeeld door op een Engelstalige traject wel een fixus te zetten en op een Nederlandstalige traject niet, of door op verschillende trajecten binnen een opleiding fixi te zetten met verschillende capaciteit. Daarmee kunnen opleidingen veel beter zorgen voor behoud van kwaliteit en toegankelijkheid dan met een numerus fixus op de gehele opleiding. In het licht van de politieke situatie verdient het overweging en aanbeveling om deze sturingsinstrumenten in elk geval op korte termijn beschikbaar te maken – ook wanneer andere elementen van het wetsvoorstel controversieel worden bevonden. De druk op sommige plekken is onaanvaardbaar hoog en daarmee een bedreiging voor de onderwijskwaliteit. Universiteiten willen en moeten hiervoor zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen, nog veel langer wachten is werkelijk in niemands belang.

3. De wetgeving is onvoldoende uitgedacht en uitgewerkt en zal daardoor leiden tot ernstige uitvoeringsproblemen

De universiteiten zien onoverkomelijke knelpunten in de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel: de wetgeving is onvoldoende uitgewerkt om het effect ervan te kunnen overzien, belangrijke keuzes worden op een later moment in lagere regelgeving geregeld, de geschetste tijdspaden zijn volstrekt onhaalbaar, het benodigde personeel zal onvoldoende geworven kunnen worden, en met het implementeren van alle maatregelen zullen veel hogere kosten gemoeid gaan dan wordt geraamd. De uitvoeringstoets die parallel aan de consultatie wordt uitgevoerd, laat zien hoe divers en weerbarstig deze problemen (zullen) zijn.

Er zijn nog heel veel zaken onduidelijk, die bepalend zullen zijn in de uitvoering:

- De invulling van de uitzonderingsgronden voor Nederlandstaligheid van bacheloropleidingen;
- De criteria van de toets anderstalig onderwijs;

- Hoe de enorme regionale, sectorale en andere diversiteit tussen universiteiten en ervaring van de problematiek gewogen wordt in de (nadere) regelgeving
- De manier om te bepalen wanneer twee derde van een bacheloropleiding in het Nederlands is. Opleidingen kennen immers altijd een keuzedeel.
- De gronden waarop de minister kan afwijken van het advies van de toetsingscommissie en de gronden waarop hij zijn instemming kan intrekken. Dit geeft universiteiten onvoldoende inzicht in een objectieve beoordeling.
- Wanneer aan de inspanningsverplichting van de masterstudent t.o.v. taal is voldaan en hoe dit kan worden vastgesteld. Er is niet gespecificeerd wanneer de student de 56 uur moet hebben besteed. De Nederlandstalige student kan derhalve aanvoeren dat die 56 uur reeds besteed zijn op de middelbare school of tijdens de bachelor. De niet-Nederlandstalige student kan aanvoeren dat dit reeds heeft plaatsgevonden in de anderstalige bachelor die in Nederland is gevolgd. De enige groep voor wie dit betekenis heeft is derhalve de groep niet-Nederlandstalige studenten die niet eerder een bacheloropleiding in Nederland heeft gevolgd.

En aantal cruciale zaken wordt in ministeriële regelingen (zoals de definitie voor 'anderstaligheid') bepaald. Dit leidt tot een onbetrouwbare overheid en zal leiden tot rechtsonzekerheid voor universiteiten en studenten in alle fases van de studieloopbaan. Het vastleggen van de criteria voor doelmatigheid en de definitie voor anderstaligheid in een (nog op te stellen) beleidsregel is een onzuivere vorm van regulering; het is zeer eenvoudig te wijzigen, zonder democratische afweging, en leidt tot rechtsonzekerheid. Deze dreiging van een onbetrouwbare overheid raakt niet alleen de universiteiten, die voortdurend het risico lopen dat van hogerhand een wijziging in de opleidingen wordt afgedwongen, met navenante risico's voor de uitvoerbaarheid. Het raakt nadrukkelijk ook de studenten. Zij kunnen omwille van politieke inmenging te maken krijgen met een andere opleidingsopzet dan waarvoor zij een bewuste keuze maakten. Zulke zaken behoren echt tot de verantwoordelijkheid van de instellingen en zouden, moest het al centraal geregeld worden, zeker in een AMvB moeten worden gevat die bij de Tweede Kamer wordt voorgehangen.

De deadlines en tijdspaden geschetst in het wetsvoorstel zijn te krap om een zorgvuldig proces en afstemming met de medezeggenschap en andere gremia te realiseren:

- Het is überhaupt niet mogelijk voor opleidingen om binnen zes maanden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een voorstel voor te bereiden ten aanzien van anderstalige opleidingen, zonder dat de doelmatigheidscriteria voor de toets anderstalig onderwijs zijn uitgewerkt.
- In het algemeen is de omzettingstermijn voor een opleiding van Engelstalig naar Nederlandstalig zoals deze in het wetsvoorstel staat, te kort. Daar staat nu twee jaar voor, maar dat is voor opleidingen niet haalbaar. Instellingen moeten namelijk op uiterlijk 1 oktober voor het collegejaar daarop al duidelijkheid verschaffen over de inhoud van het opleidingsprogramma. Dan is er nog niet gesproken over de samenstelling van de wetenschappelijke staf in relatie tot de kwaliteit van de opleiding. Het zou logisch zijn om daarvoor de termijn te kiezen van de nominale studieduur plus 1 jaar, of nog beter: in overleg met de betreffende instelling.
- De lijst met opleidingen die de toets anderstalig onderwijs hebben doorlopen, wordt iedere twee jaar waar nodig herzien of aangevuld. Deze termijn is onredelijk kort; zes jaar is een logische termijn want hiermee wordt aangesloten bij de opleidingsaccreditaties. Deze termijn vergt minder werklust en universiteiten kunnen met meer zekerheid investeren in docenten.

Het aantrekken van Nederlandse taaldocenten en wetenschappers die de Nederlandse taal machtig zijn is een ander voorbeeld van de knelpunten. Er is onvoldoende deskundig personeel beschikbaar om alle studenten het genoemde aantal uren taalonderwijs te geven. Dat geldt zowel voor het geven van Nederlandstalig onderwijs in sectoren waarin het aantrekken van voldoende wetenschappelijk personeel nu al lastig is, als het aanbieden van Nederlands als nieuwe taal. Doorzetten van de nu voorgestelde regels zal onvermijdelijk leiden tot het onttrekken van (NT2-)docenten aan hun huidige functies en dat lijkt maatschappelijk onwenselijk.

De inschatting van de financiële gevolgen voor de instellingen zijn niet realistisch. De voorgestelde maatregelen behelzen een forse toename van de regeldruk, een forse uitbreiding en verzwaring van de verplichtingen ten aanzien van het bevorderen aan taalvaardigheid en daarmee een taakverzwaring voor de universiteiten. Bovendien ontbreekt een grondige analyse van de financiële gevolgen, waaronder de nadelige bijeffecten voor het Nederlandse verdienvermogen. Het wetsvoorstel gaat voorbij aan de positieve effecten van internationalisering, zowel binnen de instellingen als op bijvoorbeeld de economische activiteit, lokale/regionale werkgelegenheid en belastinginkomsten. Hier heeft het CPB eerder een onderbouwde inschatting van gemaakt. De overheid zou het effect moeten onderzoeken van de maatregelen op bijv. de belastinginkomsten en de concurrentiekracht van Nederland in het algemeen en meer specifiek de instellingen en de regio's waar ze zich in bevinden.

4. De voorgestelde taalmaatregelen leiden tot lagere onderwijs- én onderzoekskwaliteit

De universiteiten maken zich grote zorgen over de vergaande voorstellen ten aanzien van taal. Het wetsvoorstel noemt dat ten minste twee derde van de opleiding moet worden verzorgd in het Nederlands, anders wordt de opleiding aangemerkt als anderstalig. De minister zal voortaan bepalen of een opleiding het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands mag verzorgen. De minister geeft deze instemming op grond van een nader uit te werken 'toets anderstalig onderwijs'. Het wetsvoorstel verplicht universiteiten verder om vijf studiepunten (140 uur) binnen het curriculum van een anderstalige bachelor te besteden aan het bevorderen van Nederlandse taalvaardigheid. Voor anderstalige masteropleidingen geldt een minimum van twee studiepunten (56 uur) buiten het reguliere curriculum. **Als deze maatregelen worden ingevoerd krijgt de overheid directe zeggenschap over het curriculum en over de eindtermen van opleidingen. Dit is een stevige ingreep in de autonomie van universiteiten die direct negatief zal uitwerken op de onderwijskwaliteit.** Ook maakt het maatwerk, vaak juist in het belang van studenten, onmogelijk.

In het adviesrapport 'Kiezen voor kwaliteit' van de onafhankelijke werkgroep onder leiding van oud-rector van de Rijksuniversiteit Groningen Elmer Sterken staat daarover: "Universiteiten zullen adaptief en wendbaar moeten zijn om snel op veranderende omstandigheden in te spelen. Een gedifferentieerde groei om bijvoorbeeld aan arbeidsmarkt wensen te kunnen voldoen is afhankelijk van institutionele autonomie. Die autonomie is geen vanzelfsprekendheid; het komt met een sterke hang naar transparantie en verantwoordingsplicht. Daaronder ligt een minstens zo fundamenteel argument voor autonomie van universiteiten. Autonomie is essentieel voor een gezonde, democratische en veerkrachtige maatschappij. Tijdens de Covid-19-pandemie zagen we hoe kwetsbaar het vertrouwen in maatschappelijke instituties is, en hoe belangrijk het is dat de Nederlandse maatschappij volop kan vertrouwen op onafhankelijke wetenschap. Autonome universiteiten hebben daarbij echt dé sleutelrol. Niet als doel op zich, maar wel als 'huis van onafhankelijk onderzoek en onderwijs'." (p. 41-42)

Hieronder zetten we uiteen waarom en hoe deze taalmaatregelen de onderwijs- en onderzoekskwaliteit negatief zullen beïnvloeden.

- **De overheid gaat een deel van het curriculum bepalen en dat schept een gevaarlijk precedent.** Uitgangspunt van de WHW is dat instellingen zelf de inhoud van de opleidingen en de eindkwalificaties bepalen. Interventie in het curriculum is strijdig met het systeem van de wet en ook met de maatschappelijk wenselijke onafhankelijke positie van universiteiten – en brengt bovendien een fors precedentrisico met zich.
- **Opleidingen krijgen direct minder inhoudelijke zwaarte en verliezen aan kwaliteit.** In 140 uur zullen studenten hooguit rudimentaire basiskennis (A1-niveau) opdoen van de Nederlandse taal. Dit gaat direct ten koste van ruimte in het curriculum voor inhoudelijke vakken, wat de huidige onderwijsmodules en bestaande leerlijnen ernstig kan verstoren.

- **Differentiatie in verplichte stof en leeruitkomsten voor verschillende groepen studenten maakt gelijke diploma's onvergelijkbaar.** Het wetsvoorstel creëert een differentiatie in verplichte stof en leeruitkomsten tussen Nederlands- en anderstalige studenten, terwijl zij hetzelfde diploma ontvangen. Nederlandssprekende studenten in anderstalige opleidingen kunnen naar verwachting met relatief gemak voldoen aan de urennorm door bestaande leeractiviteiten in het Nederlands uit te voeren. Niet-Nederlandssprekende studenten zullen in hun academische bacheloropleiding vakken in Nederlandse taal moeten volgen. In 140 uur zullen deze studenten op zijn meest rudimentaire basiskennis (A1-niveau) opdoen van de Nederlandse taal, ten koste van inhoudelijke vakken. Daar komt nog bovenop dat zodra een dergelijke cursus deel uitmaakt van het curriculum, alle studenten, dus ook de Nederlandstalige studenten, recht hebben om deze te volgen: dat volgt uit artikel 7.34 WHW. Dat betekent dat studenten ook vrijstelling van dit onderdeel kunnen vragen als zij de leerdoelen van de cursus reeds gerealiseerd hebben (en dat zal met hun basisschool en middelbare schoolopleiding het geval zijn). De Nederlandstalige studenten die dit doen, krijgen zo 5 studiepunten cadeau. Dit toont nog eens extra aan dat het volgen van vakken Nederlandse taal (niet academisch niveau) binnen het curriculum niet de juiste weg is.
- **De keuze voor het vastleggen van een urennorm voor zowel de bachelor als de master staat haaks op de intentie om maatwerk per instelling, faculteit en opleiding mogelijk te maken.** Hier wreekt zich ook het concept van 'Haagse voorschriften' aan opleidingsinstelling – die doen zelden of nooit recht aan de specifieke situatie en daardoor ook aan het beoogde doel.
- **Door de doelmatigheidstoets kan de voertaalkeuze niet meer voortvloeien uit kwaliteitsoverwegingen.** Doordat de minister voortaan beslist op basis van doelmatigheidscriteria of een opleiding in een andere taal mag worden verzorgd, kunnen opleidingen de opleidingstaal niet langer afstemmen op de leerdoelen en het didactisch model (bv. international classroom). De toets anderstalig onderwijs zal immers gebaseerd zijn op doelmatigheid, niet op kwaliteit.
- **Kleine studies worden bedreigd in hun voortbestaan.** Een aantal unieke kleine studies wordt in hun voortbestaan bedreigd als de opleiding verplicht in het Nederlands moet worden onderwezen. Want er zijn soms te weinig Nederlandse studenten om de opleiding te kunnen laten voortbestaan. Dit leidt tot een onomkeerbare verschraving van aanbod en kwaliteit, zowel voor specialistische opleidingen als voor krimpregio's.
- **De beperking die de minister van OCW kan opleggen op het aantal studenten dat zich inschrijft voor een anderstalige opleiding of traject is een te grove ingreep in de autonomie van instellingen.** Universiteiten zijn bereid tot onderlinge afstemming (bijvoorbeeld in de domeinoverleggen) en afstemming met de minister als de kwaliteit van het onderwijs en/of de toegankelijkheid van bepaalde opleidingen in het geding komen vanwege een te hoge aanvraagdruk door (aspirant-) studenten. Met het oog op de onafhankelijkheid en – daarmee - de kwaliteit van het onderwijs moet het initiatief hiervoor bij de instellingen blijven liggen en niet bij de overheid.
- **Minder vaak de beste wetenschappers die college geven en daardoor ook minder vaak de beste wetenschappers in het wetenschappelijke onderzoek aan Nederlandse universiteiten.** Een van de kernaspecten van academisch onderwijs is de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek. Wetenschappers die met hun voeten in de 'onderzoeksklei' staan geven onderwijs aan studenten. Zij nemen de actuele stand van de wetenschap mee naar het onderwijs en leiden zo toekomstige wetenschappers op. Op dit moment is 46% van het wetenschappelijk personeel internationaal. Een deel van de internationale staf spreekt Nederlands en geeft ook onderwijs in het Nederlands. Maar een deel ook niet. Naar verwachting leidt dit wetsvoorstel ertoe dat meer vakken en meer opleidingen in het Nederlands gegeven zullen worden. Een optie is dat het Nederlandstalige wetenschappelijke personeel veel meer onderwijs gaat geven en minder tijd heeft voor onderzoek; onwenselijk voor de kwaliteit en verbondenheid van onderwijs en onderzoek en onaantrekkelijk voor het wetenschappelijk personeel (WP). Een andere optie is om contracten van internationaal WP eenzijdig te beëindigen en meer Nederlandstalig WP aan te trekken. Dit is vaak onmogelijk in de krappe arbeidsmarkt en zeer onwenselijk in de internationale onderzoekswereld. Bij het aannemen van WP zullen faculteiten de

voorkeur moeten geven aan een kandidaat die Nederlands spreekt, boven een kandidaat die betere capaciteiten heeft maar weinig Nederlands spreekt. Kortom: de kwaliteit van het onderzoek van Nederlandse universiteiten en de internationale positionering van Nederlandse universiteiten zal erdoor verslechteren. Een laatste optie is om het anderstalige WP onderwijs in het Nederlands te laten geven; dit is vaak een non-optie. Het taalniveau Nederlands moet zeer hoog zijn om Nederlandstalige onderwijs van acceptabele kwaliteit te geven; dit is niet iets dat een anderstalige docent in een internationaal onderzoeksveld in een paar jaar kan leren.

- **De voorgestelde maatregelen leiden tot internationale reputatieschade voor Nederland als onderwijs- en onderzoeksland.** De Nederlandse toppositie in wetenschappelijk onderzoek is in belangrijke mate verweven met internationale samenwerking en het aantrekken van talent. Op dit moment is al merkbaar dat onderzoeks- en onderwijspartners uit andere landen met argusogen naar ons stelsel kijken, vanwege de conceptwet. Ter vergelijking: Denemarken voerde enkele jaren geleden een grove beperking in op anderstalig academisch onderwijs en moet nu al speciale programma's opzetten om alsnog internationaal talent te werven, onder andere voor tekortsectoren.

5. De universiteiten stellen voor: sectorregie voertaal opleidingen en extra inzet op Nederlandse taalvaardigheid voor studenten en staf.

De universiteiten pleiten ervoor de toets anderstalig onderwijs uit het wetsvoorstel te schrappen. In het wetsvoorstel wordt – beperkt - verduidelijkt wanneer een opleiding anderstalig mag zijn. Op basis daarvan kunnen universiteiten hun taalbeleid maken en waar nodig de opleidingstaal aanpassen. Bovendien is de sector op dit moment in gesprek over hoe universiteiten gezamenlijk regie kunnen voeren op het totale opleidingsaanbod, inclusief de voertaal. De lijn zoals uitgezet in de memorie start in beginsel ook met eigen regie door de sector en pas in een later stadium wordt er overgegaan op de escalatieladder tot wettelijke maatregelen. Het feit dat alle bacheloropleidingen binnen zes maanden na inwerkingtreding verplicht door de doelmatigheidstoets anderstaligheid heen moeten strookt hier niet mee. Dit laat onvoldoende tijd en ruimte voor zelfregie. Het is daarnaast ook onduidelijk hoe de beoordeling van de doelmatigheid van anderstalig bacheloronderwijs zich verhoudt tot de nieuwe regeling macrodoelmatig opleidingsaanbod en de regievoering van de instellingen hierbinnen. Bijvoorbeeld voor het proces dat de UNL-SOO aan het opzetten is met betrekking tot macrodoelmatig opleidingsaanbod van nieuwe en bestaande opleidingen en de expertgroep/adviescommissie die hen daarbij ondersteunt.

Als deze toets toch zou worden ingevoerd, zou niet alleen doelmatigheid maar ook kwaliteit aan de basis van de toets moeten liggen. Ook zou duidelijker omschreven moeten worden welke criteria gelden en wanneer een opleiding aan de criteria voldoet. Bovendien zou opgenomen moeten worden dat instellingen worden gehoord door het adviesorgaan alvorens een advies naar de minister wordt uitgebracht.

Nederlands taalonderwijs van substantie is nodig en belangrijk. Universiteiten willen zich hier extra voor inzetten. Nederlandstalige vaardigheden van internationale studenten maken het mogelijk deel te nemen aan onderwijs dat zich richt op verbinding met maatschappij. Ook kan het een bijdrage leveren aan een hogere blijfkans. Daarom willen universiteiten een forse impuls geven aan het extracurriculaire Nederlandse taalonderwijs voor internationale studenten. Het is belangrijk dat Nederlandse studenten zich goed in de eigen taal kunnen uitdrukken. Daarom zullen universiteiten ook borgen dat Nederlandse studenten hun beheersing van het academisch Nederlands op peil kunnen brengen en houden, ook als zij een Engelstalige bacheloropleiding volgen. Hiervoor zijn kosteloze modules voor elke student beschikbaar. Universiteiten moedigen studenten aan om daaraan mee te doen. Dit past in een langer lopende inzet op betere taalbeheersing – ook voor docenten – die UNL en de VH in 2018 al formuleerden in de internationaliseringsagenda.

Om discussies over anderstaligheid op cursusniveau te voorkomen en maatwerk voor studenten te kunnen blijven bieden, stellen de universiteiten voor om de anderstaligheid van een opleiding zodanig te definiëren dat hiervan sprake is als de student geen mogelijkheid wordt geboden minimaal 2/3de aan EC middels Nederlandstalig onderwijs te behalen. Anders gezegd: bij een Nederlandstalige opleiding wordt richting de student gegarandeerd dat hij minimaal 2/3 van het onderwijs in het Nederlands kan volgen. Dit kan betekenen dat een student ook meer dan 1/3de van de vakken in het Engels volgt omdat dit bijv. passend is voor de vervolgstudie.

In een ministeriële regeling moet nog bepaald en uitgewerkt worden wanneer sprake is van een Engelstalige onderwijseenheid. Wij pleiten in dezen voor een beperkte uitleg; alleen onderwijseenheden die behoren tot het verplichte curriculum hieronder laten vallen, maar niet minors, keuzevakken, onderdelen verzorgd i.s.m. buitenlandse opleidingen enzovoort.

De universiteiten vragen om opnieuw naar de voorgestelde maatregelen te kijken door de bril van het behoud van onderwijskwaliteit, studentenperspectief en uitvoerbaarheid én met meer aandacht voor de verschillen tussen universiteiten en regio's. In aanloop naar dit wetstraject is uitvoerig het belang van maatwerk besproken, en dit wetsvoorstel biedt daar onvoldoende ruimte voor. De beoogde doelen en de gekozen middelen zijn niet in balans in dit wetsvoorstel en dat resulteert in een bedreiging voor de hoge kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek aan de Nederlandse universiteiten.

Bijlage: Opmerkingen t.a.v. de Memorie van Toelichting (MvT) en voorgenomen wijzigingen van specifieke wetsartikelen in de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHW)

- In de MvT wordt aangegeven dat er qua bevordering taalvaardigheid sprake is van een inspanningsverplichting, en dus niet van een resultaatverplichting ten aanzien van het te bereiken niveau. Echter, ook in de MvT staat dat wanneer de regering van oordeel is dat onvoldoende resultaten worden geboekt met het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid, zij via AMvB nadere regels kan stellen voor het taalbeleid. Ook staat op pagina 33 dat het niveau van taalbeheersing wordt meegenomen in de accreditatiecyclus van een opleiding. Via deze omwegen lijkt er dus wel degelijk sprake te zijn van een resultaatverplichting.
- Art. 6.2, lid 2 en 6.3, lid 1: Volgens de tekst is sprake van een anderstalige opleiding als meer dan een derde deel van het totale aantal ECTS wordt verzorgd in een andere taal dan het Nederlands. Er lijkt geen verschil te worden gemaakt tussen opleiding en een traject daarbinnen. Onduidelijk is of de opleiding in zijn geheel als Engelstalig wordt beschouwd als één of meerdere trajecten daarbinnen Engelstalig zijn. Geldt hier dan ook een derde deel van het totaal aantal trajecten?
- Art. 6.3 lid 6 en 6.5a lid 2 noemen dat als een instemming met anderstalig onderwijs niet wordt gegeven of wordt ingetrokken, artikel 5.21 lid 1, 2 en 3 in acht moet worden genomen. In artikel 5.21 lid 3 staat, kort gezegd, dat studenten een termijn van de resterende nominale studieduur van deze studenten, vermeerderd met een jaar, krijgen om hun studie af te ronden. In de toelichting op de wet staat op pagina 30: 'Als de instemming voor anderstaligheid wordt geweigerd of ingetrokken, stelt de minister van OCW een datum vast waarop de anderstalige opleiding of het anderstalige traject omgezet moet zijn naar het Nederlands. Voor de omzetting krijgt de instelling een redelijke termijn. Daarbij wordt gedacht aan een termijn van twee jaar.' Hoe verhoudt die periode van twee jaar zich tot art. 5.21?
- Art. 6.3, lid 5: als instemming anderstaligheid wordt geweigerd of ingetrokken betekent dit voor internationale studenten het beëindigen van de studie. Voor het beëindigen van een opleiding is de voorgestelde termijn van twee jaar niet realistisch en in strijd met de WHW Artikel 7.3 Lid 6.
- Art. 6.3 lid 6: de onmiddellijke maatregel van niet meer mogen verzorgen van opleiding is disproportioneel, ongekend en niet uitvoerbaar gelet op de consequenties voor studenten, medewerkers en systemen.
- Art. 6.5a, lid 1: De Minister kan volgens dit wetsartikel besluiten besluiten om de verleende instemming om een anderstalige opleiding te mogen verzorgen in te trekken, als niet langer wordt voldaan aan de in artikel 7.2 derde lid onder b genoemde voorwaarde (de doelmatigheidscriteria). Een dergelijk zwaarwegend middel vraagt vanuit het oogpunt van rechtszekerheid om zeer heldere criteria, gezien de impact op universiteiten en hun personeel als tot intrekking van de instemming anderstaligheid wordt besloten.
- Art. 6.5a lid 4 dient te worden aangepast naar (het onderstreepte gedeelte moet worden toegevoegd): Onze Minister vermeldt in het eerste en tweede lid bedoelde besluit, met inachtneming van een redelijke termijn voor het instellingsbestuur, met ingang van welke datum de anderstalige opleiding of het anderstalig traject niet meer mag worden verzorgd of met ingang van welke datum het aantal studenten in de propedeutische fase of, indien die fase niet is ingesteld, de eerste periode met een studielast van 60 studiepunten van de anderstalige opleiding of het anderstalige traject, wordt beperkt.
- Hoewel het past bij en voortvloeit uit een zorgvuldige besluitvorming, staat er nergens dat de CDHO, alvorens tot een advies aan de minister te komen inzake doelmatigheid anderstalige opleidingen, de betrokken universiteit(en) zal horen. Het advies van CDHO is niet vrijblijvend, de minister heeft een verzwaarde motivatieplicht bij afwijking van het advies. Gelet op het gewicht dat wordt toegekend aan het advies van CDHO, is het goed om te verankeren dat de betrokken universiteit(en) gehoord zullen worden door CDHO. In sommige gevallen is het evident dat de onderwijsinstelling(en) hun zienswijze reeds naar voren hebben mogen brengen, maar in andere gevallen, bijvoorbeeld waar de minister

verzoekt om 'eenmalig (thematisch) advies' is het van belang vast te leggen dat de betrokken instelling wordt gehoord. Aan artikelen 6.2 lid 4, 6.3 lid 3 en 6.5a lid 3 dient derhalve te worden toegevoegd: 'De adviescommissie zal het betrokken instellingsbestuur tijdig horen alvorens tot een advies te komen.'

- Art. 6.13: het laatste deel van de zin bij toevoeging x ("voor welke taal instemming wordt verleend") doet vermoeden dat ook daadwerkelijk voor een betreffende taal instemming wordt verleend. Dat is wel het logische gevolg (want toets taal-doelmatigheid), maar in de wetsartikelen betreffende de aanvraag tot instemming van de minister staat dit niet zo beschreven. Daar staat dat een positieve beoordeling resulteert in (slechts) een instemming om een anderstalige opleiding/traject te verzorgen. Hoe verhouden deze artikelen zich tot elkaar?
- Art. 7.2: Het is onduidelijk welk kader geldt voor de toets 'anderstalige opleiding'. Volgt dit uit de ministeriële regeling die nog moet worden opgesteld, de beleidsregel o.g.v. art. 6.2 dertiende lid, of uit art. 7.2 lid 3 WHW?
- Artikel 7.2, lid 3. De doelmatigheidstoets zou breder ingestoken moeten worden: ook van belang is de kwaliteit van het onderwijs, de internationale arbeidsmarkt, de inhoud van de opleiding en belang van de regio in brede zin (tekortsectoren en krimpregio te beperkt).
- Art 7.2a lid 1b (onder andere): De definities van 'Nederlandstalige' en 'anderstalige' studenten zijn niet omschreven. Ook de registratie en verantwoording van deze kenmerken zijn onduidelijk. Hoe worden de doelgroepen afgebakend? Moet hiervoor een taaltoets worden afgenomen? Is de nationaliteit bepalend?
- Art 7.2a lid 1c: In plaats van taalvaardigheid en de ontwikkeling daarvan gaat het hier in tegenstelling tot artikel 1.3.6. niet om bevordering taalvaardigheid van verschillende studentgroepen maar om een *beoogd niveau van taalbeheersing*. Dat zijn twee verschillende dingen, afgezien van het feit dat het voor instellingen en opleidingen heel lastig gaat zijn om hiervoor zelf beoogde doelen te bepalen. Het is zaak het onderscheid tussen taalvaardigheid en taalbeheersing helder te blijven maken.
- Art. 7.11 lid 2: De doelgroep van de taalmaatregel voor masterstudenten is onduidelijk: de Memorie van Toelichting spreekt van 'iedere student in de master' terwijl het wetsvoorstel uitgaat van 'studenten in anderstalige masteropleiding of -traject'. Gaat het hier ook om masterstudenten in een Nederlandstalige opleiding? Ook is onduidelijk of er nog een onderscheid wordt gemaakt tussen één- en tweejarige masteropleidingen.
- Art. 7.11 lid 2: Er is niet gespecificeerd wanneer de student aan de inspanningsverplichting ten omvang van 56 uur heeft voldaan en hoe dit door de examencommissie kan worden vastgesteld. De Nederlandstalige student kan derhalve aanvoeren dat die 56 uur reeds besteed zijn op de middelbare school of tijdens de bachelor. De niet-Nederlandstalige student kan aanvoeren dat dit reeds heeft plaatsgevonden in de anderstalige bachelor die in Nederland is gevolgd. De enige groep voor wie dit betekenis heeft is derhalve de groep niet-Nederlandstalige studenten die niet eerder een bacheloropleiding in Nederland heeft gevolgd.
 - In de MvT wordt op dit punt gezegd dat het behalen van de reguliere studiepunten van de master niet voldoende is voor het behalen van het masterdiploma, maar dat er een extra "vink" nodig is. Dit is een aparte en onwenselijke constructie. Bovendien lijkt dit in strijd met de wet, want deze "vink" zegt niets over het behaalde masterniveau.
- Art. 7.11 lid 2: De examencommissie is alleen bevoegd ten aanzien van CROHO-onderwijs, en niet voor contractonderwijs. Dit wordt diffuus door examencommissie bij anderstalige master een taak te geven t.a.v. extra-curriculaire activiteiten, zoals het getuigschrift over taalvaardigheid.
- Het urencriterium taalonderwijs bij joint en double bachelor- en masteropleidingen is problematisch. Dergelijke opleidingen worden vooralsnog (waarschijnlijk) slechts uitgezonderd van de toets anderstalig onderwijs, niet het urencriterium. Dit kan worden opgelost door een algehele uitzondering voor deze opleidingen op te nemen als lid 6 bij het bestaande artikel 7.3c WHW: 6. De verplichtingen in art. 7.11, tweede lid sub b en 7.13, vijfde lid niet gelden voor een gezamenlijke opleiding of een gezamenlijk traject dat mede door een buitenlandse instelling voor hoger onderwijs wordt verzorgd.

- Art. 7.13, lid 5: in de Onderwijs- en examenregeling (OER) van de bacheloropleiding moet worden vermeld op welke wijze 140 uur (5 EC) aan bevordering van de Nederlandse taal wordt besteed. Geldt dit niet voor de (OER van de) master? M.a.w. hoe verhoudt dit zich tot art. 7.11 WHW?
- Hoofdstuk 7 Paragraaf 4 van de WHW bepaalt dat een opleiding in die paragraaf een bacheloropleiding betreft. Dat betekent dat de nieuwe bepalingen m.b.t. de fixus, 7.54b en 7.54c, zoals nu beschreven enkel en uitsluitend over bacheloropleidingen gaan. Gezien de formulering in de memorie van toelichting is het aannemelijk dat de nieuwe bepaling ook de masteropleidingen moet betreffen. Dit vraagt een aanpassing van de beschrijving in paragraaf 4.
- Art. 7.54: de voorgenomen onderbrenging van fixus voor masteropleidingen bij de Bachelor fixus is niet logisch en niet handig, omdat dit de besluitvorming en medezeggenschap dan een andere route geeft dan nu bij selectieve masteropleidingen in 7.30b geformuleerd is. Met andere woorden: of een masteropleiding selectief is, staat in 7.30 b lid 1 en 2, dat is een faculteits/decaan besluit. Als deze opleiding een fixus wil, is de besluitvorming en medezeggenschap in het wetsvoorstel belegd op instellingsniveau.
- Art. 7.54c: Het zou goed zijn als hier helder wordt hoe de medezeggenschap hierbij betrokken moet worden. Omdat het gaat een noodfixus, zal de termijn voor besluiten zeer kort zijn. Wat is daarbij dan de rol van de medezeggenschap?
- Art. 9.18 bevat een nieuw medezeggenschapsrecht, namelijk instemmingsrecht voor de opleidingscommissie op de taal waarin de opleiding wordt aangeboden. Die taal moet in de OER worden vermeld. De beslissing over de onderwijstaal ligt dus niet exclusief bij het opleidingsmanagement maar is afhankelijk van instemming van de opleidingscommissie. Het ontbreken van instemming kan gevolgen hebben voor de bestaande opleidingen. Welke gevolgen precies, dat wordt niet duidelijk. Leidt ontbreken van instemming ertoe dat de opleiding in een andere taal moet worden aangeboden of levert dit enkel een patstelling op?
- Art 9.33a wordt verwezen naar 7.54a, derde en vierde lid. We vermoeden dat 7.54a, tweede en derde lid bedoeld wordt.
- In artikel 9.33 lid 1 is instemmingsrecht van de universiteitsraad toegevoegd, h. het taalbeleid, bedoeld in artikel 7.2a. De universiteitsraad krijgt instemmingsrecht op het taalbeleid van de universiteit. De memorie (p. 59) geeft aan dat in het centrale taalbeleid de inspraak van de medezeggenschap m.b.t. taalkeuze kan worden georganiseerd. Dit is tegenstrijdig met hetgeen staat aangegeven in het Wetsvoorstel m.b.t. artikel 7.13, lid 2 waarin instemmingsrecht wordt verleend aan de opleidingscommissie op de onderwijs- en examenregeling die wordt uitgebreid met onderdeel aa, te weten: de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd en waarin de tentamens worden afgenomen. Waar artikel 9.33 dus ruimte geeft voor de instellingen om route van medezeggenschap te bepalen stelt artikel 7.13 dat die bevoegdheid bij de opleidingscommissie ligt.