

Ons kenmerk
AD.2400015

Contactpersoon
M. van Leeuwen

Plaats/Datum
Den Haag, 6 februari 2024

Uw kenmerk

Doorkiesnummer
070-310 00 00

Onderwerp
Wetsadvies Internationalisering in balans

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R. Dijkgraaf
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Meneer de Minister,

U heeft de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel Wet internationalisering in balans. De raad reageert in deze brief op de versie van het conceptwetsvoorstel die op 1 december jl. aan de raad is aangeboden.

In het kort adviseert de raad het wetsvoorstel nader te doordenken en op onderdelen verder uit te werken. De raad is positief over de voorgestelde fixusmaatregelen. Het geeft hogeronderwijsinstellingen de mogelijkheid de instroom van (internationale) studenten beter af te stemmen op de beschikbare onderwijscapaciteit en de toegankelijkheid van hoger onderwijs beter te borgen. De raad is ook positief over de aandacht in het conceptwetsvoorstel voor de beheersing van de Nederlandse taal. De raad wijst op het belang van de beheersing van andere talen, en van taalbeheersing door docenten en onderzoekers werkzaam in het hoger onderwijs. De maatregelen voor de voertaal van de opleidingen in het conceptwetsvoorstel stuiten echter op een aantal bezwaren die te maken hebben met onderbouwing, proportionaliteit, rechtszekerheid en uitvoerbaarheid. De raad beveelt aan hogeronderwijsinstellingen expliciet, inhoudelijk en transparant verantwoording te laten afleggen over de gekozen opleidingstaal via *bestaande* - maar versterkte - interne en externe verantwoordings- en toetsingsmechanismen en dit zorgvuldig te handhaven.

Ter voorbereiding van dit advies sprak de raad met vertegenwoordigers van Universiteiten van Nederland, de Vereniging Hogescholen, de MBO Raad, de Algemene Onderwijsbond (AOB), CNV, Beter Onderwijs Nederland (BON), het Interstedelijk Studentenoverleg (ISO) en een lid van de JongerenOnderwijsraad.

In uw begeleidende brief geeft u aan dat de stijging van het aandeel anderstalig hoger onderwijs en de toenemende instroom van internationale studenten vragen om een strategische herbezinning op internationalisering en de uitwisseling van talent. Met het wetsvoorstel beoogt u een duurzame balans te vinden die de toegevoegde waarde van internationalisering benut, maar ook de houdbaarheid van het hogeronderwijsstelsel waarborgt en de positie van de Nederlandse taal in het hoger onderwijs en de wetenschap versterkt. De in het conceptwetsvoorstel voorgestelde maatregelen hebben betrekking op vier aspecten, namelijk de taal van de opleiding en beheersing van de Nederlandse taal in het hoger onderwijs; taal in het middelbaar beroepsonderwijs; een numerus fixus; en regievoering. De maatregelen komen op het volgende neer.¹

¹ Wetsvoorstel Wet internationalisering in balans, Memorie van toelichting, p. 13.

Taal in het hoger onderwijs

- Aanpassing van wet- en regelgeving voor het verzorgen van hoger onderwijs in een andere taal dan het Nederlands (maatregelen opleidingstaal). Onderdeel van deze maatregelen is de toets anderstalig onderwijs. Als een hogeronderwijsinstelling een opleiding of een traject daarbinnen voor meer dan een derde in een andere taal dan het Nederlands wil verzorgen, is instemming van de minister vereist. Dat geldt voor zowel bestaande associate degree- en bachelor-opleidingen en -trajecten (toets bestaand anderstalig onderwijsaanbod) als voor nieuwe; en
- uitbreiding van de verplichting de Nederlandse taalvaardigheid van alle studenten te bevorderen (maatregelen taalbeheersing).

Taal in het middelbaar beroepsonderwijs

- Invoering van de mogelijkheid voor internationale studenten² in het middelbaar beroepsonderwijs om op niveau 4 een diploma te behalen met een niveau lager dan het referentieniveau voor het onderdeel Nederlandse taal, als de student voor een moderne vreemde taal een hoger niveau dan het referentieniveau behaalt (omkeerregeling mbo).

Numerus fixus

- Invoering van de mogelijkheid een numerus fixus te hanteren op trajecten³ binnen een opleiding;
- invoering van de mogelijkheid om binnen een capaciteitsfixus een maximaal aantal plaatsen voor studenten van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) vast te stellen; en
- invoering van de mogelijkheid bij onverwachte en grote groei van het aantal aanmeldingen een noodfixus in te stellen.

Regievoering

- Invoering van de bevoegdheid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) om in laatste instantie de (verleende) instemming voor anderstalig onderwijs in te trekken of hieraan voorwaarden te verbinden. De minister zal zich daarbij laten adviseren door de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO). Daaraan voorafgaand dienen instellingen onderling tot afspraken te komen over het bestaand anderstalig opleidingsaanbod (zelfregie).

Het eerste deel van dit briefadvies bevat het advies van de raad om het wetsvoorstel nader te doordenken en op onderdelen verder uit te werken. In deel twee doet de raad een aanbeveling voor versterking van de interne en externe verantwoordings- en toetsingsmechanismen over de gekozen opleidingstaal.

Wetsvoorstel vraagt betere uitwerking

De raad ziet dat het wetsvoorstel in feite drie vraagstukken adresseert. Vraagstukken en maatregelen lopen nu door elkaar in het wetsvoorstel. Daardoor is onvoldoende duidelijk wat de wetgever wil bereiken met de voorgestelde maatregelen. De raad vindt het verder belangrijk dat de wetgever in het wetsvoorstel ook andere maatregelen meeneemt die

² Een internationale student is een student met een niet-Nederlandse nationaliteit en een niet-Nederlandse vooropleiding. Zie de definitie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) [Hoger onderwijs: internationale studenten, nationaliteit | CBS](#).

³ Het wetsvoorstel definieert een traject als een programma binnen een opleiding waarvan de studielast en de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die de student bij afronding van dat programma moet hebben verworven, gelijk zijn aan die van de opleiding.

samenhangen met het vraagstuk van de beheersing van de instroom van (internationale) studenten. Denk aan de bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs. Het wetsvoorstel brengt de impact en neveneffecten van de maatregelen voor de opleidingstaal onvoldoende in kaart. Bovendien botst de voorgestelde toets bestaand anderstalig onderwijsaanbod met de principes van proportionaliteit en rechtszekerheid. De raad zet vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van de maatregelen in het conceptwetsvoorstel, in het bijzonder bij de uitvoerbaarheid van de genoemde toets.

Wetsvoorstel onderscheidt drie vraagstukken

Het eerste vraagstuk is de afstemming van de instroom van (internationale) studenten op de beschikbare onderwijscapaciteit. Hogeronderwijsinstellingen geven aan dat hun onderwijscapaciteit niet toereikend is voor de grote aantallen studenten. Sommige opleidingen kampen met een tekort aan docenten en voorzieningen zoals collegezalen en laboratoria. Dat geldt ook voor zaken als studentenhuisvesting, bibliotheken en sportfaciliteiten. Hogeronderwijsinstellingen geven aan dat de disbalans tussen onderwijscapaciteit en studentenaantallen ten koste gaat van de onderwijskwaliteit. Ook de toegankelijkheid van het hoger onderwijs raakt zo in de knel. Het wetsvoorstel bevat fixusmaatregelen om capaciteit en studentenaantallen beter op elkaar af te stemmen.

De Onderwijsraad oordeelt positief over de mogelijkheden om met fixusmaatregelen de instroom van (internationale) studenten beter af te stemmen op de beschikbare onderwijscapaciteit en de toegankelijkheid van hoger onderwijs beter te borgen. Bij sommige opleidingen kan de vraag naar opleidingsplaatsen door de instroom van internationale studenten (in korte tijd) zo sterk stijgen dat deze de capaciteit van de opleiding te boven gaat. In zo'n situatie kan een gerichte numerus fixus, of een noodfixus, uitkomst bieden.⁴ Ook universiteiten zien de fixusmaatregelen als een nuttig instrument om de instroom van (internationale) studenten te beheersen.⁵

De raad adviseert ook andere maatregelen voor de beheersing van de instroom van internationale studenten te overwegen en deze in het wetsvoorstel mee te nemen, zoals de wijze van bekostigen van het hoger onderwijs. In de toelichting op het huidige conceptwetsvoorstel staat dat deze en andere maatregelen pas op een later moment bekeken zullen worden. De raad wijst hier op de discussie over de prikkel in de bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs die opleidingen ertoe aanzet de instroom van internationale studenten te vergroten. Hoe meer studenten een opleiding aantrekt, des te groter het aandeel dat de instelling ontvangt uit het macrobudget voor het hoger onderwijs. Dat zou ertoe leiden dat hogeronderwijsinstellingen elkaar beconcurreren in de werving van internationale studenten. Deze discussie verdient nadrukkelijk ook aandacht in het wetsvoorstel.⁶ De raad adviseert te verkennen welke vormen van bekostiging helpen om de instroom van internationale studenten beheersbaar te maken, zoals bijvoorbeeld gedifferentieerde bekostiging van Nederlands- en anderstalige opleidingen.

⁴ Ministerie van Financiën (2019). *IBO Internationalisering van het hoger onderwijs, juli 2019*. Den Haag: ministerie van Financiën.

⁵ Juridisch gezien is een onderscheid tussen EER- en niet-EER-studenten verenigbaar met het Europees en internationaal recht. Zie Kamerstukken II 2019/20, 35282, nr. E.

⁶ Door de toets anderstalig onderwijs te verbinden met doelmatigheid wordt het wetsvoorstel gerelateerd aan de bekostiging. Zie ook de memorie van toelichting, p. 30: "Ten eerste moet de taal waarin de opleiding wordt verzorgd worden beschouwd als onderdeel van een keuze die de besteding van publieke middelen waarmee het wordt onderwijs bekostigd, rechtvaardigt."

Het tweede vraagstuk betreft de voertaal van de opleidingen van hogescholen en universiteiten. Het conceptwetsvoorstel bevat aangepaste regels om het hoger onderwijs in een andere taal aan te bieden dan het Nederlands. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) heeft als uitgangspunt dat het onderwijs wordt gegeven en de examens worden afgenomen in het Nederlands en dat hiervan onder voorwaarden kan worden afgeweken.⁷ De Onderwijsraad ziet hierin als opdracht voor het hoger onderwijs om én goed verankerd te zijn in Nederland en de Nederlandse taal én om breed internationaal georiënteerd te zijn.⁸ Het hoger onderwijs vervult een functie in de internationale kenniseconomie en heeft tegelijkertijd de taak de Nederlandse taal en cultuur te waarborgen.⁹ Daarbij past ook een actieve opstelling van de overheid en hogeronderwijsinstellingen in de Europese Hoger Onderwijsruimte (EHOR).¹⁰ Volgens de raad moeten hogeronderwijsinstellingen expliciet, inhoudelijk en transparant verantwoorden wanneer en op welke gronden zij afwijken van het Nederlands als opleidingstaal. Hogescholen en universiteiten hebben daar tot nu toe onvoldoende werk van gemaakt.¹¹ De raad stelt daarom adequate verantwoordings- en toetsingsmechanismen voor en een zorgvuldige handhaving daarvan.

Het derde vraagstuk gaat over de beheersing van de Nederlandse taal door studenten. Het conceptwetsvoorstel voorziet in een uitbreiding van de verplichting om de Nederlandse taalvaardigheid van alle studenten te bevorderen. De raad deelt de zorgen over de Nederlandse taalbeheersing van studenten in het hoger onderwijs. Het uitgangspunt dat een student bij aanvang van een opleiding in het hoger onderwijs de Nederlandse taal voldoende beheerst wat betreft lezen, schrijven, luisteren en uitdrukingsvaardigheid, staat steeds meer onder druk.¹²

De raad is daarom positief over de aandacht voor de beheersing van de Nederlandse taal in het conceptwetsvoorstel. De raad wijst ook op het belang van de beheersing van andere talen, zoals Engels, Frans en Duits. En de raad benadrukt het belang van taalbeheersing door docenten en onderzoekers werkzaam in het hoger onderwijs. Het is zaak dat ook zij een andere taal voldoende machtig zijn om daarin kwalitatief hoogwaardig onderwijs te kunnen geven. Ook vindt de raad het belangrijk dat anderstalige internationale docenten, onderzoekers en studenten binnen een afzienbare periode het Nederlands op een voldoende niveau beheersen. Hogeronderwijsinstellingen hebben de taak dit te ondersteunen en medewerkers en studenten hiervoor toe te rusten.¹³

Het conceptwetsvoorstel bevat de wettelijke grondslag voor de zogeheten omkeerregeling in het mbo: internationale studenten in het middelbaar beroepsonderwijs kunnen op mbo niveau 4 een diploma behalen met een niveau lager dan het referentieniveau voor het

⁷ Artikel 7.2 WHW.

⁸ Onderwijsraad (2018). *Internationalisering in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

⁹ Onderwijsraad (2010). *Weloverwogen gebruik van Engels in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

¹⁰ Onderwijsraad (2023). *Actief in Europa*. Den Haag: Onderwijsraad.

¹¹ Inspectie van het Onderwijs (2018). *Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

¹² Warps, J., De Visser, M., Lodewick, J., & Termorshuizen, T. (2021). *Verkenning vervolgonderwijs. Wensen van het vervolgonderwijs betreffende kennis en vaardigheden van geslaagden uit het voortgezet onderwijs*. Amersfoort: SLO; Onderwijsraad (2022). *Taal en rekenen in het vizier*. Den Haag: Onderwijsraad.

¹³ KNAW (2017). *Nederlands en/of Engels. Taalkeuze met beleid in het Nederlands hoger onderwijs*. Amsterdam: KNAW.

onderdeel Nederlandse taal, als de student voor een moderne vreemde taal een hoger niveau dan het referentieniveau behaalt.

De raad is positief over de omkeerregeling omdat een mbo-diploma de kansen op de arbeidsmarkt en een vervolgopleiding vergroot. Het wetsvoorstel haalt met de omkeerregeling een struikelblok weg voor het behalen van het mbo-diploma. De raad ziet de mogelijkheden en kansen van de omkeerregeling in het wetsvoorstel en tegelijkertijd is het van belang dat mbo-instellingen blijvend werk maken van de beheersing van de Nederlandse taal door internationale studenten. Ook ziet de raad een risico voor doorstroommogelijkheden van internationale mbo-studenten naar het hoger onderwijs wanneer zij het Nederlands onvoldoende beheersen om een Nederlandstalige opleiding in het hoger onderwijs te kunnen volgen.

Doelstellingen en relatie met middelen onduidelijk

Het wetsvoorstel is onvoldoende transparant over wat wordt beoogd met de voorgestelde maatregelen en de middelen die daartoe worden ingezet. De raad benadrukt dat de wetgever expliciet moet zijn over de doelstellingen en (de relatie met) de maatregelen om die te bereiken.¹⁴ Alleen zo zijn beide in samenhang te beoordelen.

Gevolgen van maatregelen onvoldoende in kaart

Het wetsvoorstel geeft geen uitsluitel over hoe de maatregelen uitpakken voor de kwaliteit en toegankelijkheid van onderwijs en onderzoek in het hoger onderwijs. In de voorbije jaren hebben rijksoverheid, regionale overheden en het bedrijfsleven een dringend beroep gedaan op hogeronderwijsinstellingen om te internationaliseren. De instellingen zelf hebben van internationalisering een speerpunt gemaakt.¹⁵ Nu dringen politici en hogeronderwijsinstellingen erop aan de instroom van internationale studenten te beheersen. En in het maatschappelijk debat wordt kritisch gekeken naar de voertaal van de opleidingen. Men lijkt zich in de voorbije jaren onvoldoende rekenschap te hebben gegeven van de gevolgen van internationalisering. De raad waarschuwt voor de invoering van maatregelen die onvoldoende zijn onderbouwd en waarvan de gevolgen niet goed in beeld zijn. Een forse beleidswijziging dient gefundeerd te zijn op cijfers, ramingen of *ex ante* evaluaties om de lange- en kortetermijneffecten in beeld te brengen. Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen voor de internationale positie in onderzoek en onderwijs van Nederlandse hogeronderwijsinstellingen, de arbeidsmarkt, innovatiekracht, de kenniseconomie of het behoud van Nederlands als academische taal.¹⁶ De raad beveelt aan dit alles in de toelichting op het wetsvoorstel beter en explicieter uit te werken. De cijfers en analyses die het Rathenau Instituut beschikbaar heeft gesteld, vormen daarvoor een goed aanknopingspunt.¹⁷

Neem de maatregel voor de opleidingstaal in het conceptwetsvoorstel: er mist een expliciete onderbouwing met aandacht voor de gevolgen van deze generieke maatregel voor kleine

¹⁴ Zie ook 2.3.b van de aanwijzingen voor de regelgeving: "De doelen die moeten worden bereikt, worden zo concreet en nauwkeurig mogelijk vastgesteld."

¹⁵ Onderwijsraad (2018). *Internationalisering in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

¹⁶ Eimers, T. (red.) (2023). *Vandaag is het 2040. Toekomstverkenning voor middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap*. Nijmegen/Utrecht/Enschede/Amsterdam: KBA Nijmegen/ResearchNed/Andersson Elffers Felix/CHEPS/Kohnstamm Instituut.

¹⁷ Rathenau Instituut (2024). *Internationalisering in perspectief: studentenaantallen, studiekeuzes en arbeidsmarkt*. Zie [Internationalisering in perspectief: studentenaantallen, studiekeuzes en arbeidsmarkt. | Rathenau Instituut](#).

hogeronderwijsinstellingen, hogescholen of universiteiten met een gespecialiseerd profiel, en hogeronderwijsinstellingen in de (grens)regio's. Studentenhuisvesting is bijvoorbeeld niet overal een even groot probleem; sommige opleidingen hebben voldoende ruimte voor instroom van (internationale) studenten. En bepaalde hogescholen en universiteiten en kleine opleidingen zijn voor hun voortbestaan juist afhankelijk van de instroom van internationale studenten. Het risico bestaat dat generieke taalmaatregelen in delen van het land nadelig uitpakken. Het wetsvoorstel dient volgens de raad aan te geven in hoeverre ook daar de toegankelijkheid en pluriformiteit van het aanbod kunnen worden gewaarborgd. Daarnaast moeten de effecten buiten het onderwijsdomein beter in kaart worden gebracht. De aanwezigheid van hoger onderwijs hangt direct samen met de brede welvaart en ontwikkeling van de regio's. Regionaal innovatievermogen is vaak sterk afhankelijk van de instroom van gekwalificeerde (internationale) studenten.¹⁸ En de beschikbaarheid en het niveau van regionale voorzieningen worden mede bepaald door de aanwezigheid van (internationale) studenten.

De raad adviseert de minister ook de effecten van de generieke taalmaatregelen op verschillende studentengroepen binnen de studentenpopulatie beter in kaart te brengen. Zo gaat het conceptwetsvoorstel eraan voorbij dat voor vluchtelingen en meertalig opgevoede Nederlandse studenten de taalmaatregelen juist beperkend kunnen zijn, omdat deze groepen mogelijk de voorkeur geven aan Engelstalige opleidingen. Daarbuiten zullen er ook Nederlandse studenten zijn die het Engels goed beheersen en kiezen voor Engelstalige opleidingen om beter voorbereid te zijn op internationale werkcontexten of de internationale wetenschap. Voor andere Nederlandse studenten vormt het Engels juist een drempel om hoger onderwijs te volgen.¹⁹

Proportionaliteit en rechtszekerheid toets bestaand anderstalig onderwijsaanbod onvoldoende

De in het conceptwetsvoorstel voorgestelde toets bestaand anderstalig onderwijsaanbod is volgens de raad niet proportioneel en botst met principes van rechtszekerheid en van bekostiging van onderwijsinstellingen. De beoogde doelen van de toets staan niet in verhouding tot de administratieve lasten ervan. Bestaande anderstalige opleidingen zijn in de reguliere macrodoelmatigheidstoets al beoordeeld als doelmatig én ze hebben de accreditatieprocedure voor nieuwe opleidingen met goed gevolg doorstaan. Een afwijzing op grond van de in het conceptwetsvoorstel voorgestelde toets bestaand anderstalig onderwijsaanbod heeft grote organisatorische en personele gevolgen voor de hogescholen en universiteiten.

Ook acht de raad de toets strijdig met principes van bekostiging en van rechtszekerheid.

- Hogeronderwijsinstellingen mogen ervan uitgaan dat wanneer op grond van wettelijke regels bekostiging is toegekend, deze ook in stand blijft voor de duur van de accreditatie.²⁰

¹⁸ Zie [Regional innovation scoreboard – European Commission \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-operations/infographic-117935.pdf)

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

²⁰ Zootjens, P. (2023). *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*. Den Haag: Boom juridisch, p. 519. Onderwijsraad (2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgeld*. Den Haag: Onderwijsraad.

- De voorgestelde toets mist heldere, afgebakende en gewogen criteria om de doelmatigheid van het anderstalig onderwijsaanbod vast te stellen. Dit doet afbreuk aan het principe van rechtszekerheid.²¹
- De afwegingen rondom 'de doelmatigheid van de taalkeuze' zijn uitgewerkt in een beleidsregel.²² Dit acht de raad niet het juiste niveau van regelgeving. Een beleidsregel kan eenvoudig door de minister worden aangepast, zonder dat een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden, terwijl dat, ook gelet op de grote gevolgen, wel nodig is. Dit maakt dat hogeronderwijsinstellingen (en docenten, onderzoekers en studenten) voortdurend in onzekerheid zullen verkeren of een opleiding in bestaande of aangepaste vorm kan voortbestaan. De onzekerheid is het grootst voor internationale onderzoekers, docenten en studenten die verbonden zijn aan anderstalige opleidingen. Het is passend om criteria vast te leggen in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), zie deel 2 van dit advies.

Vraagtekens bij uitvoerbaarheid

De raad zet vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van de maatregelen in het conceptwetsvoorstel. Omdat de criteria voor de toets anderstalig onderwijs niet helder zijn, is ook geen zelfregie mogelijk waarbij instellingen in eerste instantie onderling tot afspraken komen. Het wetsvoorstel beschouwt de voertaal van de opleiding terecht als een gedeelde verantwoordelijkheid van de overheid en de onderwijsinstellingen. In lijn met het streven beslissingen laag te leggen (principe van subsidiariteit) bepalen hogeronderwijsinstellingen zelf wanneer en op basis waarvan ze afwijken van het Nederlands als opleidingstaal en verantwoorden zij zich hierover. In het conceptwetsvoorstel krijgt de minister de bevoegdheid om in laatste instantie de instemming om een anderstalige opleiding of traject aan te bieden, in te trekken of niet te verlenen. Dit kan echter alleen op voorwaarde dat de overheid vooraf aangeeft hoeveel ruimte er is voor anderstalige opleidingen en welke criteria daarvoor gelden. Hogeronderwijsinstellingen hebben richtpunten nodig voor hun zelfregie.

Na implementatie van de maatregelen zouden instellingen negen maanden krijgen om hun voorstel voor bestaande anderstalige opleidingen voor te bereiden en in te dienen. Daaraan gaat nog een traject vooraf waarin instellingen onderling afspraken dienen te maken. Zeker als niet duidelijk is welk resultaat met de maatregelen wordt nagestreefd, is de genoemde termijn van negen maanden te kort.

Versterk verantwoordings- en toetsingsmechanismen voor afwijking opleidingstaal

De Onderwijsraad ziet in de wettelijke opleidingstaaleis en de mogelijkheid daarvan af te wijken²³ een opdracht voor het hoger onderwijs om én goed verankerd te zijn in Nederland en de Nederlandse taal én breed internationaal georiënteerd te zijn.

Hogeronderwijsinstellingen moeten zich verantwoorden over wanneer en waarom zij afwijken van het Nederlands als taal van hun opleidingen. Hogescholen en universiteiten

²¹ De memorie van toelichting stelt dat de "criteria [...] in samenhang [worden] bezien en onderling afgewogen in de oordeelsvorming over de doelmatigheid", p. 34.

²² De raad merkt op dat de huidige macrodoelmatigheidstoets ook niet langer in een beleidsregel, maar in een ministeriële regeling is vervat (zie Regeling macrodoelmatig onderwijsaanbod 2023).

²³ Artikel 7.2 WHW.

hebben daar tot nu toe onvoldoende werk van gemaakt.²⁴ De raad beveelt aan om hogeronderwijsinstellingen expliciet, inhoudelijk en transparant verantwoording te laten afleggen over de gekozen opleidingstaal via *bestaande* – maar versterkte – interne en externe verantwoordings- en toetsingsmechanismen en dit zorgvuldig te handhaven.

Besturen van hogescholen en universiteiten dienen zich in de eerste plaats *intern* te verantwoorden over keuzes ten aanzien van het onderwijs. Dit sluit volgens de raad aan bij het principe van subsidiariteit. Bij dit principe past ook dat verantwoordelijkheden belegd worden op het niveau binnen de onderwijsorganisatie waar de keuzes over het onderwijs het best kunnen worden gemaakt.²⁵ Voor de universiteiten zijn dat de faculteiten, met een decaan aan het hoofd.²⁶ De decanen gaan over de vormgeving van het onderwijs, want zij zijn bevoegd om de onderwijs- en examenregeling vast te stellen.²⁷ Bij instellingen in het hoger beroepsonderwijs hangt de verdeling van bevoegdheden af van het gehanteerde bestuursmodel. Maar ook daar zijn bevoegdheden vaak decentraal belegd. Op dat decentrale niveau binnen hogeronderwijsinstellingen dient over de keuze voor de voertaal van de opleidingen expliciet verantwoording te worden afgelegd aan studenten, docenten en onderzoekers, die zijn vertegenwoordigd in de medezeggenschap.

Voor de *externe* verantwoording over de keuze van de opleidingstaal adviseert de raad te werken met een dubbele toetsing. In het conceptwetsvoorstel wordt de toets anderstalig onderwijsaanbod gekoppeld aan de macrodoelmatigheidstoets. Daarmee staat de voorgestelde toetsing van de anderstaligheid vooral in het teken van de bekostiging en is niet gekoppeld aan inhoudelijke criteria zoals kwaliteit en toegankelijkheid. In het conceptwetsvoorstel speelt de keuze voor de opleidingstaal²⁸ dan ook geen rol meer bij accreditatie door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).²⁹

In de systematiek die de raad voor ogen heeft, toetst de NVAO *wel* de keuze voor de taal van (een traject binnen) een opleiding. De NVAO hanteert daarvoor inhoudelijke criteria, zoals de voertaal in het werkveld of het beroep waartoe wordt opgeleid, de taal van internationale wetenschapsbeoefening, de aard van de studie (bijvoorbeeld talen of kunstvakonderwijs) of de cultureel-maatschappelijke context van de hogeronderwijsinstelling. De accreditatie wordt dus wat betreft de keuze van de opleidingstaal aangescherpt en geconcretiseerd.³⁰ Dit sluit goed aan bij de huidige taken van de NVAO en valt in te passen in de huidige systematiek van de accreditatie van de nieuwe opleidingen en heraccreditatie van bestaande opleidingen. De raad adviseert daarnaast in de bestaande macrodoelmatigheidstoetsing van nieuwe anderstalige opleidingen doelmatigheidscriteria voor anderstaligheid op te nemen, eventueel

²⁴ Inspectie van het Onderwijs (2018). *Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

²⁵ Onderwijsraad (2023). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. Den Haag: Onderwijsraad. Onderwijsraad (2015). *Kwaliteit in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad. Zie ook KNAW (2017). *Nederlands en/of Engels, Taalkeuze met beleid in het Nederlands hoger onderwijs*. Amsterdam: KNAW.

²⁶ Zie artikel 9.12 lid 1 WHW en artikel 9.37 WHW.

²⁷ Zie artikel 9.15 lid 1 sub a WHW. Ook de opleidingscommissies, die per opleiding of groep van opleidingen zijn ingesteld, beschikken over instemmingsbevoegdheden ten aanzien van onderwerpen in de onderwijs- en examenregeling zie artikel 9.18 WHW.

²⁸ Artikel 7.2 sub c WHW.

²⁹ Wetsvoorstel Wet internationalisering in balans, Memorie van toelichting, p. 55.

³⁰ Zie standaard 2 in het accreditatiekader, NVAO (2023). *Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland*.

gebruikmakend van de criteria in het huidige conceptwetsvoorstel. Dit sluit aan bij de huidige taken van de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO). In onderwijsbeleid geldt het uitgangspunt dat de overheid stuurt via democratisch gelegitimeerde wettelijke kaders met het oog op de lange termijn.³¹ Dit begrenst de mogelijkheden van de wetgever om onderdelen van de wet uit te werken in beleidsregels. De raad pleit er dan ook voor criteria voor anderstalige opleidingen of trajecten vast te leggen in een AMvB. Dit om twee redenen. De eerste is rechtszekerheid. Voor hogeronderwijsinstellingen en faculteiten moet op voorhand duidelijk zijn op basis van welke criteria zij zich dienen te verantwoorden over de keuze van de opleidingstaal en hoe zwaar deze criteria wegen. Een regeling per AMvB stelt de universiteiten en hogescholen bovendien in staat hun onderwijs op langere termijn in te richten en keuzes te maken over de taal van de opleiding zonder tussentijds te worden verrast door (snelle) wijzigingen van de criteria via aanpassingen van de beleidsregel. De tweede reden is dat een AMvB met waarborgen is omkleed. Zo moet de ontwerp-AMvB worden voorgelegd aan de ministerraad en dient de Raad van State daarover te worden gehoord. Voordeel is dat de AMvB kan worden aangegrepen om tot een brede maatschappelijke afweging te komen over de taal van opleidingen in het hoger onderwijs. Bovendien is het vastleggen van heldere en goed geoperationaliseerde criteria in een AMvB een belangrijke voorwaarde om de keuze voor de taal van (een traject binnen) een opleiding adequaat te kunnen toetsen door de NVAO en het CDHO. En het geeft universiteiten en hogescholen richting bij hun interne en externe verantwoording over de voertaal van (trajecten binnen) opleidingen, eventueel aangevuld met eigen taalbeleid.

Ten slotte

Op uw verzoek heeft de Onderwijsraad zich gebogen over het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans. Samengevat adviseert de raad het wetsvoorstel nader te doordenken en op onderdelen verder uit te werken.

Met beleefde groet,

prof. dr. E.H. Hooge
voorzitter

drs. M. van Leeuwen
secretaris-directeur

³¹ Onderwijsraad (2012). *Artikel 23 in maatschappelijk perspectief*. Onderwijsraad (2023). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. Den Haag: Onderwijsraad.