



Adviescollege Toetsing Regeldruk

Adviescollege Toetsing Regeldruk

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Datum
1 februari 2019

Onderwerp
Wet taal en
toegankelijkheid

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Bijlage(n)

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 19 december de "Wet taal en toegankelijkheid" ontvangen. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) worden gewijzigd met het oog op de gevolgen van de internationalisering van het onderwijs. De internetconsultatie heeft plaatsgevonden van 19 december tot en met 28 januari 2019. Het wetsvoorstel treedt naar verwachting in werking op 1 maart 2020. Hiermee wordt afgeweken van de vaste verandermomenten, zodat instellingen voor het collegejaar 2020 - 2021 een aantal maatregelen al kunnen toepassen of zich daarop kunnen voorbereiden voor het opvolgende collegejaar.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het gaat in het onderhavige wetsvoorstel om een combinatie van wettelijke maatregelen waarbij onderwijsinstellingen verplichtingen worden opgelegd, maar ook mogelijkheden krijgen om te sturen op de instroom van (buitenlandse) studenten. De maatregelen zijn geschaard onder de noemers "taalbeleid" en "toegankelijkheid en capaciteitsbeperking".

Taalbeleid

Het aantal buitenlandse studenten in het onderwijs groeit gestaag. Volgens de toelichting sluit het huidige taalbeleid daardoor niet meer goed aan bij de praktijk en is er onvoldoende inzicht in het taalbeleid van onderwijsinstellingen in het geval er anderstalig onderwijs wordt gegeven. Ook biedt de huidige wet onvoldoende aanknopingspunten om inzicht te krijgen in de door instellingen gemaakte keuzes. De onderwijsinstellingen moeten daarom hun taalbeleid, als dat nodig is,

Contact

Rijnsdijk 50
2516 XR Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Tel: 070 310 68 68
info@adviescollege.nl

www.adviescollege.nl

aanscherpen en transparanter maken. De Onderwijs- en Examenregeling (OER) moet vermelden in welke taal het onderwijs en de examens worden gegeven. In het hoger onderwijs krijgt de opleidingscommissie wettelijk instemmingsrecht met de besluitvorming over de OER.

Toegankelijkheid en capaciteitsbeperking (110)

De instellingen krijgen de inspanningsverplichting om een numerus fixus te voorkomen. Ook moeten zij vooraf toestemming vragen om een numerus fixus in te mogen stellen. Deze maatregel vloeit voort uit het regeerakkoord. De regering vindt dat het "wringt" dat er opleidingen met een numerus fixus kunnen zijn in een sector die tekorten op de arbeidsmarkt heeft. U ziet de numerus fixus als een "zwaar instrument" dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor Nederlandse studenten beperkt. Het wordt daarom wettelijk mogelijk gemaakt een numerus fixus in te stellen voor uitsluitend een anderstalig traject binnen een opleiding om de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten te waarborgen. Om de efficiëntie bij de inschrijving van studenten bij een numerus fixus te verbeteren, mogen de onderwijsinstellingen meer plaatsingsbewijzen uitschrijven dan er capaciteit beschikbaar is.

Universiteiten kunnen het wettelijk collegegeld of het instellingscollegegeld in rekening brengen. Het ministerie stelt de hoogte van het wettelijk collegegeld vast voor studenten die een *eerste* studie volgen, vanuit het principe dat de overheid verantwoordelijk is voor het financieren van één bachelor en één masteropleiding per student. Om de toegankelijkheid van het onderwijs te bevorderen voor studenten die een tweede studie willen volgen, wordt het instellingscollegegeld gemaximeerd. Dit geldt ook voor studenten uit de Europese Economische Ruimte (EER), omdat een goed en toegankelijk onderwijsstelsel een "Europese aangelegenheid" is geworden. Het instellingscollegegeld voor niet EER-studenten wordt wettelijk niet gemaximeerd om de toegankelijkheid voor Nederlandse/EER-studenten te waarborgen. De VSNU heeft aangegeven dat instellingen veel aanmeldingen krijgen van studenten met een buitenlands diploma, waarvan uiteindelijk maar een klein percentage ingeschreven kan worden. De kosten hiervoor zijn voor rekening van de instelling. Met de onderhavige wetwijzigingen wordt daarom geregeld dat instellingen aan aspirant studenten met een buitenlands diploma administratiekosten kunnen vragen voor de diplomawaardering en voor het afnemen van taaltoetsen Engels.

Het college constateert dat de maatregelen in het wetsvoorstel niet volledig zijn onderbouwd. Het mist in de toelichting informatie over de acute problemen in het huidige onderwijs die hebben geleid tot de "toestemmingsvereiste" voor een numerus fixus. Voor de onderwijsinstellingen is de "toestemmingsvereiste" voor een numerus fixus een verandering ten opzichte van de bestaande praktijk, waarbij een melding aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voldoet. Het aantal opleidingen met een numerus fixus daalt, maar dit biedt volgens u onvoldoende waarborgen.¹ Welke knelpunten in het onderwijs (en op de arbeidsmarkt) nu precies aanleiding geven voor deze maatregel en hoe structureel deze zijn, vermeldt de toelichting niet. Daarom is het moeilijk te beoordelen in hoeverre de voorgenomen maatregel bijdraagt aan het oplossen van de problemen, meerwaarde heeft ten opzichte van de bestaande situatie en zodoende proportioneel is vanuit het perspectief van de onderwijsinstellingen.

1.1 Het college adviseert in het wetsvoorstel toe te lichten welke problemen in het onderwijs aanleiding gaven/geven voor de invoering van een toestemmingsvereiste voor de onderwijsinstellingen voor de instelling van een numerus fixus en wat de meerwaarde is van deze maatregel ten opzichte van de bestaande situatie.

¹ Het aantal numerusfixusopleidingen is volgens de toelichting teruggelopen van 198 in het studiejaar 2015-2016 tot 97 in het studiejaar 2018-2019. Voor het studiejaar 2019-2020.

2. Minder belastende alternatieven

Het afwegen van eventueel minder belastende alternatieven is aan de orde (geweest) bij de toestemmingsvereiste voor een numerus fixus. De onderwijsinstellingen hebben, volgens de toelichting bij het wetsvoorstel, alternatieven aangedragen voor de voorgestelde procedure, zoals een toets "achteraf" en een "procedurele toets". Deze opties zijn niet gehonoreerd. In de toelichting bij het wetsvoorstel is niet duidelijk wat de voorstellen van de onderwijsinstellingen nu precies behelsden (in het bijzonder de procedurele toets) en wat de afweging vervolgens is geweest om deze te verwerpen.

2.1 Het college adviseert in het wetsvoorstel de alternatieven voor de toestemmingsvereiste voor een numerus fixus die zijn verkend nader toe te lichten.

2.2 Het college adviseert in het wetsvoorstel nader te motiveren waarom de alternatieven voor de toestemmingsvereiste voor een numerus fixus zijn verworpen.

3. Werkbaarheid

Het college constateert dat er aandacht is besteed aan de werkbaarheid van de maatregelen. Bij het taalbeleid gaat het om "modernisering" en aanscherping van de huidige eisen voor het verzorgen van onderwijs in een andere taal dan het Nederlands. Het uitgangspunt is dat onderwijs en examinering in het Nederlands plaatsvindt. De opleidingen zijn alleen Engelstalig als dit aantoonbaar een toegevoegde waarde heeft. De wet biedt hiervoor aanknopingspunten. DUO levert regulier aan de instellingen de informatie over het soort collegegeld dat moet worden betaald: wettelijk collegegeld, instellingscollegegeld of verlaagd collegegeld. De instellingen kunnen op basis van de informatie van DUO onderscheid maken naar EER en niet EER-studenten en bepalen welk bekostigingsniveau aan de orde is. Om een numerus fixus voor enkel een anderstalig traject mogelijk te maken, is volgens de toelichting een "kleine technische aanpassing" nodig door Studielink. Een aantal zaken dat van belang is voor de werkbaarheid/uitvoerbaarheid van de maatregelen wordt (eventueel) nog vastgelegd in ministeriële regels en/of beleidsregels. Zo kunnen er opleidingen worden aangewezen waarvoor de toestemmingsvereiste niet geldt. Er kunnen ook nog voorschriften worden vastgesteld voor de aanvraag- en besluitvormingsprocedure om toestemming te krijgen voor een numerus fixus. Voor de beoordeling van die aanvragen wordt nog een kader ontwikkeld in de vorm van beleidsregels. Volgens de evaluatiebepaling worden de effecten van de maatregelen "toegankelijkheid en capaciteit" na vier jaar geëvalueerd. Voor de overige maatregelen wordt geen evaluatie voorzien. Het is niet concreet aangegeven welke maatregelen nu precies tot de evaluatie behoren. Daarbij is niet aangegeven welke vorm wordt gegeven aan de monitoring van die maatregelen.

3.1 Het college adviseert concreet te maken welke maatregelen wel/niet onder de voorgenomen evaluatie vallen.

3.2 Het college adviseert aan te geven welke vorm wordt gegeven aan de monitoring van de maatregelen.

4. Gevolgen regeldruk

De gevolgen voor de regeldruk zijn in beeld gebracht en berekend volgens de daarvoor geldende systematiek van het Rijk. ATR heeft daarbij nog een nadere onderbouwing gekregen van de diverse aspecten die in het wetsvoorstel daarbij aan de orde zijn.

- Het onderdeel taalbeleid gaat volgens de toelichting om een aanscherping van de huidige eisen voor het verzorgen van onderwijs in een andere taal dan het Nederlands. De inschatting is daarom dat, ten opzichte van de bestaande situatie, de gevolgen voor de regeldruk gering zijn. De lastenvermeerdering van €135.000,- voor het eerste jaar voor de instellingen betreft met name het vaststellen van taalbeleid.
- De "toestemmingsvereiste" om een numerus fixus in te kunnen stellen, leidt tot een verhoging van de lasten. De structurele regeldrukkosten op jaarbasis zijn berekend op € 293.300,- per jaar voor de instellingen. Of dit een goede inschatting is, zal ook afhangen van een goede uitvoerbaarheid van de maatregelen.
- De verwachting is dat de regeldruk vermindert op het moment dat de instellingen meer inschrijvingen mogen toestaan dan de capaciteit toestaat, om onderbezetting tegen te gaan. Op dit moment kost het de instellingen immers veel inspanningen om alle plaatsen alsnog vervuld te krijgen als er onderbezetting dreigt. In welke mate de regeldruk afneemt, is niet in beeld gebracht en berekend. Om te weten te komen wat de impact van de maatregel is, is het van belang om ook eventuele *vermindering* van regeldruk in beeld te brengen en te berekenen, volgens de geldende systematiek.
- De wettelijke *mogelijkheid* voor instellingen om een bijdrage te vragen aan studenten voor kosten die verband houden met de inschrijving, zoals de diplomawaardering en de taaltoets, heeft gevolgen voor de regeldruk. Deze zijn niet meegenomen bij de berekening van de regeldruk, omdat het niet om een verplichting gaat, maar om een maatregel waarvan de instellingen vrijwillig gebruik kunnen maken. In het geval instellingen dit doen, is het wel van belang om te weten wat de gevolgen zijn voor de regeldruk. Daarom moeten, volgens de geldende systematiek, ook bij dit soort maatregelen de gevolgen voor de regeldruk inzichtelijk worden gemaakt.

4.1 Het college adviseert alle (verwachte) gevolgen voor de regeldruk in beeld te brengen in de toelichting bij het wetsvoorstel. Het gaat nog om de volgende onderdelen:

- **De mogelijkheid die instellingen krijgen om een eigen bijdrage te vragen aan studenten voor de gemaakte kosten in verband met de inschrijving.**
- **De verwachte vermindering van de regeldruk op het moment dat instellingen meer inschrijvingen mogen toestaan dan de capaciteit toestaat.**

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen/ vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

Voorzitter

Secretaris