

MEMO

05-12-2018

Reactie VSNU: wetsvoorstel Taalbeleid en Toegankelijkheid

Graag maakt de VSNU gebruik van de gelegenheid om te reageren op het conceptwetsvoorstel Taalbeleid en Toegankelijkheid. Gezien het grote belang van dit wetsvoorstel is deze reactie ook voorbereid met betrokkenheid van alle universiteiten. Het wetsvoorstel maakt een aantal voor de universiteiten belangrijke zaken mogelijk, zoals het voorkomen van onderbezetting op numerus fixus-opleidingen, het instellen van een fixus op een anderstalige track en een andere procedure rond gestandaardiseerde toetsen voor studenten met een buitenlands diploma. De universiteiten zijn ook bezorgd over een aantal elementen van het wetsvoorstel in de huidige vorm. Het wetsvoorstel biedt nog niet een afdoende oplossing voor urgente vraagstukken zoals de oncontroleerbare instroom van internationale studenten. Op het gebied van taalbeleid en numerus fixus wordt de beleidsruimte voor universiteiten daarnaast onnodig beknot en de administratieve lasten verhoogd.

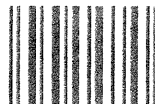
In deze notitie lichten we voor de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel onze belangrijkste aandachtspunten en bezwaren toe. In de bijlagen reageren we meer specifiek op de voorgestelde wetsartikelen en bijbehorende toelichting en doen we aanvullende suggesties voor aanpassingen.

Toestemmingsvereiste numerus fixus

Het trilemma van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid mag niet uit het oog verloren worden bij deze maatregel. De integrale verantwoordelijkheid voor de afweging binnen het trilemma ligt bij de besturen van de universiteiten. Zij hebben samen met de minister de toegankelijkheid van het hoger onderwijs hoog in het vaandel. Toegankelijkheid kan echter niet het enige perspectief zijn waarmee naar het instrument numerus fixus gekeken wordt. Dit is immers ook een belangrijk instrument om de kwaliteit te borgen; bijvoorbeeld uit het perspectief van beschikbaarheid van voldoende docenten en goed uitgeruste studieplaatsen, of de arbeidsmarkt. De keuze voor de inzet van de numerus fixus hoort bij de instelling te liggen. Er zou daarom, ook in nauwe aansluiting bij de tekst van het regeerakkoord, geen sprake moeten zijn van het verlenen van toestemming, maar het verlenen van goedkeuring, met een kwalitatieve toetsing achteraf van de gevolgde procedure op de instelling.

Onze grote bezwaren tegen de wijze waarop deze maatregel nu ook in het wetsvoorstel is vormgegeven, zoals het afgelopen half jaar al op verschillende momenten geuit, blijven staan. Het is onduidelijk welk probleem deze maatregel moet oplossen, de maatregel zorgt voor zware administratieve lasten en de minister gaat hiermee op de stoel van de universiteitsbestuurder zitten. Het is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de gevolgen indien geen toestemming wordt verleend voor de numerus fixus. Bovendien klopt de aanname niet dat onbeperkte inschrijving altijd de norm moet zijn. Opleidingen en instellingen kunnen niet eindeloos groeien. Ook is het voor specifieke vakgebieden vrijwel niet mogelijk om snel meer onderwijzende staf aan te trekken (bijvoorbeeld Kunstmatige Intelligentie).

Een belangrijk zorgpunt is dat er op basis van de voorgestelde wetswijziging nog weinig te zeggen is over hoe de procedure rond het gewenste goedkeuringsvereiste eruit komt te zien. De minister krijgt hier heel veel vrijheid om de procedure in te richten. Op basis waarvan zal de minister bepalen of de onderwijscapaciteit toereikend is om een onbeperkte inschrijving mogelijk te maken? En wanneer zal de minister 'in het belang van de toegankelijkheid' toestemming onder voorwaarden verlenen? Bovendien is de procedure waarbij toestemming voor drie jaar wordt verleend niet in verhouding met de last die gepaard zal gaan met de aanvraag. Vijf jaar zou hier beter passen.



Het voorstel stelt dat het wringt dat er opleidingen met een numerus fixus kunnen zijn in een sector die tekorten op de arbeidsmarkt kent. De in het wetsvoorstel gekozen oplossing, de zorgplicht voor voldoende beschikbare onderwijscapaciteit (art. 7.53), is niet alleen onwenselijk, maar introduceert ook verplichtingen die averechts zullen werken. De zorgplicht geldt immers ook voor internationale studenten die in Nederland willen studeren. Bovendien staat de zorgplicht haaks op de intentie vanuit de internationaliseringsagenda om de instroom te kunnen beperken. Het zou beter zijn om dit onderdeel terug te laten komen in de Memorie van Toelichting.

Tegelijkertijd worden er op dit onderwerp ook zaken gewijzigd waardoor de universiteiten numerus fixus beter kunnen inzetten. De universiteiten zijn blij om te zien dit in het huidige voorstel art 7.53, lid 4 niet terugkomt. Dit geeft opleidingen meer ruimte om te zorgen dat alle plekken in de NF-opleiding bezet worden en daarmee iets te doen aan de huidige problematiek rond onderbezetting.

Capaciteitsfixus anderstalige trajecten / additionele sturingsinstrumenten

Uit de concept-MvT blijkt dat OCW de probleemanalyse deelt die de VSNU eerder heeft verwoord in de Internationaliseringsagenda: "Instellingen hebben voornamelijk weinig instrumenten om te sturen op de instroom van studenten. Gezien de toename in aantallen internationale studenten bij de universiteiten en de ongelijke verdeling daarvan over de instellingen en opleidingen, zal het voor de universiteiten een uitdaging zijn de balans in de international classroom te bewaken."

Het afgelopen jaar is duidelijk gebleken dat deze problematiek ernstig en urgent is. Het nu geïntroduceerde instrument van de capaciteitsfixus bij anderstalige trajecten is zeer welkom, maar niet afdoende als oplossing hiervoor. Ten eerste omdat het in het huidige voorstel onmogelijk is om op de Nederlandstalige én de anderstalige track een fixus te zetten. Ten tweede omdat tegelijkertijd het regime rondom het aanvragen van een fixus sterk verzwakt wordt (zie onze opmerkingen hierboven). En tot slot omdat dit instrument enkel soelaas biedt voor een zeer beperkt aantal opleidingen, namelijk de tweetalige bacheloropleidingen (dit betreft 12% van het totaal aan WO-bachelor opleidingen).

Bij de andere bachelor- en masteropleidingen is en blijft er een grote behoefte aan aanvullende instrumenten om de instroom van internationale studenten te sturen. Zoals verwoord in de Internationaliseringsagenda van VH en VSNU, gaat het daarbij om instrumenten als:

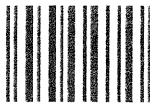
1. Een cap op het aantal niet-EER-studenten dat tot de opleiding wordt toegelaten.
2. Het uitbreiden van de mogelijkheid om diversiteit als selectiecriteria te hanteren. (zoals nu al mogelijk voor kleinschalig intensief onderwijs in artikel 6.7 WHW)

Door deze instrumenten nu niet te faciliteren, bij aanhoudende urgentie, missen we een belangrijke kans om de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs te waarborgen.

Taalbeleid

Gezien de ontwikkelingen in de afgelopen jaren, vinden de universiteiten het van groot belang dat nu wordt gewerkt aan modernisering van het wetsartikel over de onderwijstaal van opleidingen. Het nu voorgestelde artikel laat, in combinatie met de artikelsgewijze toelichting, te weinig ruimte aan instellingen om in het belang van de kwaliteit van onderwijs te kiezen voor een andere onderwijstaal. Problematisch in het nieuwe lid 1 van artikel 7.2, zijn met name drie zaken:

- 1) sub c stelt dat een andere taal meer in het belang moet zijn van "de kennis, het inzicht én de vaardigheden" die een student verwerft. Hier zou moeten staan "de kennis, het inzicht, óf de vaardigheden". Het zou ook mogelijk moeten zijn te kiezen voor een andere taal als dit voor één of twee van deze zaken meerwaarde heeft.
- 2) de manier waarop in de artikelen en de toelichting wordt gesproken over 'delen van opleidingen' roept het beeld op dat je voor elk deel (is dat een vak?) moet beargumenteren waarom een andere taal dan het Nederlands van meerwaarde is. Dit is ondoenlijk en onwenselijk. Het moet tot de mogelijkheden behoren om dit voor de



opleiding als geheel te motiveren, zonder daarbij op elk specifiek onderdeel in te gaan.

- 3) Het schrappen van 'de herkomst van studenten' verhoudt zich slecht tot de wens van de Nederlandse overheid en universiteiten om mobiliteit te stimuleren. Het faciliteren van uitgaande mobiliteit (bijvoorbeeld in het kader van het Erasmus-programma) is enkel mogelijk als wij ook zelf voldoende gelegenheden creëren voor buitenlandse studenten om hier een deel van hun opleiding te genieten. In dergelijke situaties is de herkomst van studenten dus een zeer belangrijke reden om een deel van de opleiding in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden. De herkomst van studenten zou dus een motivatiegroond moeten blijven, in ieder geval waar het gaat om delen van opleidingen.

De manier waarop de eisen aan het taalbeleid van de instellingen zijn geformuleerd (met name lid 2, sub b), roept veel vragen op:

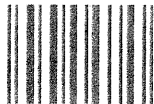
1. De formulering 'voorkomen dat het schade oplevert voor de kwaliteit van het onderwijs' is zeer negatief. Dit roept het beeld op dat de keuze voor een andere taal normaal gesproken schade oplevert. En het is niet te rijmen met de ervaringen van universiteiten en met lid 1, sub c, dat het mogelijk maakt om juist met het oog op de kwaliteit te kiezen voor een andere taal. In de bijlagen doen we concrete tekstvoorstellen voor een andere formulering.
2. Het vragen om inspanningen om de toegankelijkheid te borgen bij de keuze voor een andere taal is voorbarig. Dit gaat voorbij aan het gebrek aan onderzoek op dit punt: vooralsnog is niet gebleken of en bij welke opleidingen de keuze voor een andere taal gevolgen heeft voor de toegankelijkheid.
3. Lid 3 biedt zeer veel ruimte om nog extra voorschriften te stellen bij of krachtens AMvB. Noodzaak hiertoe ontbreekt in onze ogen gezien de eisen die reeds worden gesteld in lid 2 en de activiteiten die NVAO en Inspectie gaan ondernemen rondom taalkeuze en taalbeleid.

Tot slot steunen de universiteiten het dat in artikel 7.13 wordt vastgelegd dat de onderwijstaal onderdeel wordt van de OER en de medezeggenschap hier dus instemmingsrecht op heeft. In het systeem van de wet zou dit instemmingsrecht bij de opleidingscommissie moeten liggen, aangezien op het niveau van de opleiding over de voertaal besloten wordt. Hiertoe is noodzakelijk dat de onderwijstaal wordt toegevoegd aan bijvoorbeeld sub a van artikel 7.13, lid 2.

Kosten toetsen

We zijn blij om te zien dat het ministerie de toezegging over een andere procedure voor kosten gestandaardiseerde toetsen voor studenten met een buitenlands diploma voortvarend heeft opgepakt. Het is goed nieuws dat het ministerie voornemens is om bij ministeriële regeling te regelen dat het instellingsbestuur kosten in rekening mag brengen bij een aspirant-student voor waardering van een buitenlands diploma of toetsing van het taalniveau.

Daarbij willen wij aantekenen dat de instellingen niet de verantwoordelijkheid moeten krijgen om niet-EER-studenten in dit kader financieel te ondersteunen. Dit is nu ook niet het geval. Daarom is een aanpassing van het tweede lid van artikel 7.50 vereist. Hierin staat: '*Het instellingsbestuur treft voorzieningen voor de financiële ondersteuning van degenen voor wie de bijdrage, bedoeld in het eerste lid, een onoverkomelijke belemmering voor de inschrijving vormt.*' Dit tweede lid geldt ook voor niet-EER studenten, dus bijvoorbeeld de internationale student die de Engelse taaltoets niet kan betalen. Het voert te ver dat de instellingen verplicht worden hiervoor financiële ondersteuning te geven. Dit zou uitsluitend moeten gelden voor EER-studenten die zich ook daadwerkelijk inschrijven. Bovendien is het van belang om hier te waken voor 'toetstoerisme'. Een vrijblijvende toetsmogelijkheid tegen lage of geen kosten zal snel aanzuigende werking hebben. Daarnaast is het zeer relevant of ook in andere EU-landen een vergelijkbaar regime zal worden geïntroduceerd. Dit zou in EU of Bologna-verband moeten worden bepleit. De in het voorstel op 100 Euro vastgestelde norm zou periodiek moeten worden getoetst op de reële kosten en geïndexeerd.



Vastgesteld moet worden dat door het voorstel de ruimte wel zeer beperkt is om gestandaardiseerde toetsen te vragen waarmee specifieke competenties / niveau van de student (bv. GRE/GMAT) worden getoetst. Dit lijkt namelijk alleen te kunnen als van het bachelordiploma niet voldoende bekend is om het niveau van de student in te kunnen schatten. Dit terwijl gestandaardiseerde toetsen een uitstekend (en internationaal zeer gebruikelijk) instrument zijn om de kwaliteit van inkomende studenten te toetsen.

Daarnaast is het van belang dat studenten met een Nederlands diploma niet automatisch voldoen aan de vooropleidingseisen van masteropleidingen in Nederland. Als een student zich in de bachelor bijvoorbeeld niet voldoende heeft voorbereid op een taaleis, is hij/zij niet direct toelaatbaar.

Ten slotte is het van belang om de regeling waarin de hoogte van de bijdrage wordt vastgesteld spoedig op te stellen, zodat deze gelijktijdig met de wetswijziging in kan gaan.

Instellingscollegegeld

De universiteiten achten het in het voorstel aangebrachte onderscheid tussen EER en niet-EER studenten goed werkbaar. Zoals wij de het voorstel begrijpen veranderen de regels alleen voor EER-studenten en blijft het voor niet EER-studenten alleen het minimum van het wettelijk collegegeld van kracht. Ook zien we dat de toelichting bij dit deel van de wetswijziging goed aansluit op hetgeen de motie heeft gevraagd. Wel stellen we voor deze werkwijze waarop de maxima per AMvB zullen worden vastgesteld helderder te verankeren in de wetstekst zelf, om verwarring hierover later te voorkomen. Ook doen we in de bijlage enkele suggesties voor verduidelijking van de toelichting zelf.