

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
De Minister: mr. drs. I.K. van Engelshoven
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk
7 december 2020	-	NVAO/ 20202664/ND
Bijlage(n)	Dossiernummer	
-	009943	
Onderwerp		
Uitvoeringstoets AMvB Uitdrukkingsvaardigheid en meerwaarde anderstalig onderwijs		
Contact		
██████████	██████████	██████████@nvaonet
██████████	██████████	██████████@nvaonet

Geachte mevrouw Van Engelshoven,

Bij brief van 15 oktober 2020 heeft u de NVAO verzocht om een uitvoeringstoets uit te voeren betreffende de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) inzake uitdrukkingsvaardigheid en meerwaarde anderstalig onderwijs. Met deze brief en bijlage reageer ik op uw verzoek.

De uitvoeringstoets ligt nog ter bespreking bij het Algemeen Bestuur van de NVAO, maar de toets wordt in concept aan u toegestuurd vanwege de door u te doorlopen procedures.

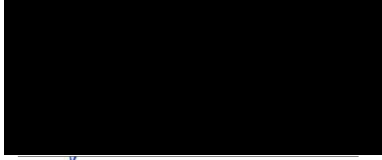
De NVAO begrijpt de politieke context waarin het wetsvoorstel Taal en Toegankelijkheid en de daarbij horende AMvB's tot stand zijn gekomen en zal zich volledig inzetten om de wet en de maatregelen uit te voeren. Tegelijkertijd merken wij op dat er maatschappelijke aandacht is voor de daadwerkelijke uitvoering van regelgeving door uitvoeringsorganisaties. Deze AMvB is een voorbeeld van een regeling waarbij de uitvoerbaar cruciaal is voor de goede werking ervan. In dat licht constateert de NVAO enkele serieuze problemen in de regeling die verholpen moeten worden, om een (goede) uitvoering door ons mogelijk te maken.

Samenvattend komen wij tot de volgende conclusie. Het onderdeel 'meerwaarde' is in principe uitvoerbaar. Echter, de onderdelen 'twee derde deel van de opleiding' en het onderdeel 'traject' acht de NVAO niet uitvoerbaar. Verder achten wij het onderdeel uitdrukkingsvaardigheid in deze vorm niet uitvoerbaar, maar wij doen een voorstel om dit

wel uitvoerbaarheid te maken. In de uitvoeringstoets, die u in de bijlage vindt, motiveren wij deze conclusie.

Wij zien graag uw reactie op onze uitvoeringstoets tegemoet.

Met vriendelijke groet,



dr. A.H. Flierman
(voorzitter)

Uitvoeringstoets, AMvB Uitdrukkingsvaardigheid en meerwaarde anderstalig onderwijs, uitgevoerd door de NVAO (13 november 2020)

Hieronder vindt u de concept-uitvoeringstoets op de Algemene Maatregel van Bestuur inzake uitdrukkingsvaardigheid en meerwaarde anderstalig onderwijs (hierna: AMvB), uitgevoerd door de NVAO, zoals gevraagd bij brief van 15 oktober 2020 door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW).

1. Uitdrukkingsvaardigheid (Artikel 3.12 Uitvoeringsbesluit WHW 2008)

In de AMvB worden artikel 5.7, eerste lid, sub g, en artikel 5.12, sub h, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) inzake uitdrukkingsvaardigheid verder uitgewerkt. Deze bepalingen zijn per amendement in het wetsvoorstel Taal en Toegankelijk (hierna: wetsvoorstel) opgenomen.

Omdat deze artikelen inzake uitdrukkingsvaardigheid op een later stadium in het wetsvoorstel zijn opgenomen, heeft de NVAO deze elementen toen niet mee kunnen nemen in de uitvoeringstoets op het wetsvoorstel. Hieronder gaat de NVAO daarom in op de uitvoerbaarheid van deze wetsbepalingen en de uitwerking in de AMvB.

De wetsbepaling betreffende uitdrukkingsvaardigheid ziet op het volgende:

de wijze waarop en de mate waarin de instelling zich, mede gelet op artikel 1.3, vijfde lid, laatste volzin, en, voor zover van toepassing, de regels, bedoeld in het zesde lid, in het kader van haar werkzaamheden op het gebied van het onderwijs richt op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van studenten.

De uitdrukkingsvaardigheid is in het wetsvoorstel ondergebracht als kwaliteitsaspect bij de beoordeling van een aanvraag voor accreditatie van een nieuwe of bestaande opleiding. Dit kwaliteitsaspect is vormgegeven als een inspanningsverplichting.

Dit wijkt af van de andere kwaliteitsaspecten bij de accreditatie (artikel 5.7 en 5.12 van de WHW), waar een bepaalde kwaliteitsstandaard, oftewel een resultaatverplichting, wordt gehanteerd. Verder zijn voor de beoordeling van de uitdrukkingsvaardigheid in de AMvB geen heldere criteria opgesteld. Dat betekent dat opleidingen niet weten op welke gronden zij beoordeeld zullen worden, hebben panels geen houvast in de beoordeling en kan de NVAO op dit onderdeel moeilijk komen tot een gefundeerd besluit.

Daarnaast constateert de NVAO dat het kwaliteitsaspect betreffende uitdrukkingsvaardigheid ziet op een beoordeling op instellingsniveau, terwijl een aanvraag voor accreditatie plaatsvindt op opleidingsniveau. Enkel in de toelichting op de AMvB wordt vermeld dat het voor de hand ligt dat de commissie oordeelt naar de normen die gelden voor het betreffende vakgebied of werkveld en bovendien oog heeft voor de specifieke studenteninstroom en ingangsniveau dat van de studenten wordt verwacht. Samenvattend ziet het kwaliteitsaspect op een instellingsbrede verantwoordelijkheid, terwijl volgens de toelichting van de AMvB toch ook de opleidingsspecifieke elementen moeten worden meegenomen. De NVAO acht deze inrichting van de beoordeling onuitvoerbaar. Tijdens een opleidingsbeoordeling is het niet uitvoerbaar om een inspanningsverplichting van een instelling mee te nemen.

Gelet op het feit dat dit kwaliteitsaspect op instellingsniveau is bepaald en het karakter van het kwaliteitsaspect, namelijk een inspanningsverplichting, acht de NVAO het wenselijk en mogelijk om dit onderdeel op instellingsniveau te beoordelen. Dit kan binnen een Instellingstoets Kwaliteitszorg (ITK) worden meegenomen. Voor instellingen die geen

ITK hebben, kan een aparte instellingsbeoordeling op dit onderdeel worden ingericht. Een vrijstelling voor dit kwaliteitsaspect kan in de opleidingsbeoordeling worden verkregen, indien dit op de voorgestelde manieren op instellingsniveau wordt beoordeeld. Een beoordeling van dit aspect op instellingsniveau betekent ons inziens ook een forse beperking van de lastendruk voor het onderwijsveld.

2. Vrijstelling instemming anderstalig onderwijs (Artikel 3.13 Uitvoeringsbesluit WHW 2008)

De AMvB geeft twee mogelijke gevallen waarin vrijstelling van de toets anderstalig onderwijs kan worden geboden, namelijk specifieke regionale of economische omstandigheden en gezamenlijk onderwijs (e.g. joint degrees). In de uitvoeringstoets voor het wetsvoorstel heeft de NVAO gevraagd om deze gevallen voor vrijstelling uit te breiden met University Colleges, onderzoeksmasters en opleidingen met een internationale focus zoals international law en business. Vooralsnog is uw ministerie daar niet op ingegaan. De NVAO vraagt u alsnog om naar deze mogelijkheden te kijken. Gelet op de aard van deze categorieën van opleidingen, acht de NVAO de uitbreiding van de vrijstellingen zeer wenselijk. Dit is ook wenselijk vanuit het perspectief van verlaging van lastendruk voor het onderwijsveld.

3. Meerwaarde onderwijs in andere taal dan het Nederlands (Artikel 3.14 Uitvoeringsbesluit WHW 2008)

De AMvB geeft in de toelichting een uitwerking van de criteria voor de invulling van de meerwaarde. De NVAO voorziet problemen in de uitvoering van deze beoordeling. Uit het wetsvoorstel en de AMvB is niet af te leiden wanneer voldaan is aan de criteria, oftewel wanneer wordt een motivering van een criteria voldoende geacht. Indien hier niet wordt geëxpliciteerd wat een voldoende motivering is, zal dit in de praktijk leiden tot veel discussies tussen de NVAO, de commissies en het onderwijsveld. De NVAO wil graag meewerken om hier duidelijkheid in aan te brengen, maar dan moet in de AMvB goed worden omschreven wanneer een motivering adequaat wordt gevonden.

4. Twee derde deel van de opleiding

In het wetsvoorstel is opgenomen dat sprake is van het verzorgen van een opleiding in een andere taal dan het Nederlands, indien:

- a. de andere taal wordt gevoerd op grond van artikel 7.2, tweede lid, aanhef en onderdeel c, voor de gehele opleiding dan wel een deel van de opleiding dat overeenkomt met ten minste twee derde deel van het totaal aantal studiepunten van de opleiding; of*
- b. de andere taal wordt gevoerd op grond van artikel 7.2, tweede lid, aanhef en onderdeel c, aan een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding.*

In de uitvoeringstoets voor het wetsvoorstel heeft de NVAO voorgesteld om een opleiding anderstalig te benoemen indien het onderwijs voor tenminste 75%-80% van de opleiding in een andere taal wordt onderwezen. Op dat moment is er sprake van een substantieel deel van de opleiding. De NVAO acht de maatstaaf 'twee derde deel van de opleiding' te beperkend voor opleidingen en instellingen voor de benodigde flexibiliteit voor de inrichting van het onderwijs.

Het aspect 'twee derde deel van de opleiding' wordt niet in een AMvB nader uitgewerkt, terwijl dit element buitengewoon problematisch is voor de uitvoerbaarheid van de toets anderstalig onderwijs. Het object van beoordeling door de NVAO is de in het CROHO

geregistreerde opleiding. In de praktijk ontstaat door vrijstellingen, vrije keuzevakken, minoren, stages, etc. voor vrijwel elke student een eigen studietraject. Daarmee wordt het vaststellen van wat onder twee derde deel van een opleiding valt heel ingewikkeld. Het enige aanknopingspunt voor de opleiding om vast te stellen of meer dan twee derde deel van de opleiding in een andere taal wordt uitgevoerd, is het vastleggen van het (kern)curriculum in de onderwijs- en examenregeling (OER). De NVAO is van mening dat scripties, stages, keuzevakken en minoren buiten het kerncurriculum vallen. Op de OER is ook medezeggenschap van toepassing. Op basis van het OER kan de opleiding zelf vaststellen of zij aan de wettelijke vereisten voldoet en of een opleiding een toets anderstalig onderwijs moet aanvragen.

Een andere invulling van het twee derde deel vereiste acht de NVAO onuitvoerbaar. Iedere student kan immers individueel door het volgen van enkele keuzevakken in een andere taal er al voor zorgen dat een verder Nederlandstalige opleiding alsnog gezien moet worden als een anderstalige opleiding. Dat lijkt ons ook voor de handhaving en de verwachtingen naar studenten zeer ongewenst.

5. Traject

In het wetsvoorstel en de AMvB wordt ook een beoordeling van de toets anderstalig onderwijs ingericht op het niveau van een traject van een opleiding. Onduidelijk is hoe dit traject is gedefinieerd en hoe dit traject zich verhoudt tot de opleiding. Dit heeft verregaande consequenties voor de uitvoering.

De NVAO heeft enkel de bevoegdheid om de in CROHO geregistreerde opleidingen te beoordelen bij accreditatie. Alle varianten en tracks, afstudeerrichtingen en andere delen van het onderwijs maken onderdeel uit van de accreditatie van de opleiding. Met dit wetsvoorstel en AMvB wordt een nieuwe mogelijkheid gecreëerd om een deel van het onderwijs (niet zijnde een opleiding) apart te registreren in het CROHO. Daarmee verkrijgt dit traject een status met rechten die ons onvoldoende duidelijk zijn.

Daarnaast is de verhouding tussen een opleidingsbeoordeling en een beoordeling van een traject niet in het wetsvoorstel of de AMvB uitgewerkt, en dat heeft directe gevolgen voor accreditatie.

De invoering van de registratie van een traject binnen een opleiding, biedt opleidingen tevens de mogelijkheden om dat traject te verzelfstandigen zonder dat daarvoor een toets nieuwe opleiding hoeft te worden aangevraagd. Dat leidt tot vragen over de wettelijke status van een traject binnen een opleiding en tot een onduidelijke situatie voor studenten over de kwaliteit van de studie die ze willen volgen. De NVAO acht dit een zeer onwenselijke situatie en gelet op alle bedenkingen een onuitvoerbaar voorstel.

6. Overig

Invoering van de wet en de AMvB's betekent dat de NVAO nieuwe uitvoeringstaken krijgt.

Omdat dit ons werk direct raakt pleiten wij ervoor bij de nog op te stellen AMvB's direct betrokken te zijn en zullen wij te zijner tijd via een uitvoeringstoets reageren op de voorgestelde maatregelen.

Daarnaast betekenen de voorgestelde maatregelen aanpassingen in de inrichting van het administratieve proces in CROHO. Omdat ook hier directe consequenties voor de NVAO uit voortvloeien, pleiten wij ervoor direct bij die inrichting betrokken te zijn om verdere uitvoeringsproblemen te voorkomen.

Tot slot gaat de NVAO ervan uit dat de uitvoeringskosten voor dit wetsvoorstel adequaat worden meegewogen bij de vaststelling van de basisfinanciering van de NVAO.

7. Conclusie

Samenvattend komen wij tot de volgende conclusie. Het onderdeel 'meerwaarde' is in principe uitvoerbaar. Echter, de onderdelen 'twee derde deel van de opleiding' en het onderdeel 'traject' acht de NVAO niet uitvoerbaar. Verder achten wij het onderdeel uitdrukingsvaardigheid in deze vorm niet uitvoerbaar, maar wij doen een voorstel om dit wel uitvoerbaarheid te maken.