

Uitvoeringstoets sector HO: Wetsvoorstel instroom internationale studenten

Datum toetsaanvraag	: 17-07-2023
Intern verspreid	: 17-07-2023
Deadline	: 07-08-2023
Procedure verkorte uitvoeringstoets van toepassing	: Nee
Datum reactie Inspectie van het Onderwijs	: 17-08-2023

Ten aanzien van nalevingsaspecten

Algemene punten

- Wij hebben veel vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel. Het voert te ver om deze punten hier allemaal te benoemen, dus voor ons volledige commentaar verwijzen we naar de tekst van het wetsvoorstel met ons commentaar. In dit document volgen enkel onze hoofdpunten.
- Het wetsvoorstel ontbeert duidelijke doelstellingen. Het is belangrijk om expliciet te zijn over het beoogde effect en over hoe en wanneer bepaald gaat worden of deze doelen gehaald worden. Dit is belangrijk omdat alle partijen moeten weten waar ze aan toe zijn. Maar ook om – ook als inspectie – een houvast te hebben bij nieuwe discussies over internationalisering en ‘verengelsing’ van het hoger onderwijs.

In de toelichting wordt herhaaldelijk gezegd dat de minister maatregelen treft als de resultaten ‘onvoldoende’ zijn, terwijl niet concreet wordt gemaakt wanneer dat het geval is. Bijvoorbeeld op p. 6.3.3: *De minister van OCW kan, wanneer zelfregie van de instellingen niet tot het gewenste resultaat leidt, als ultimum remedium bijsturen.* Dat leidt tot onzekerheid bij instellingen en studenten.

- In de MvT wordt veel nadruk gelegd op de rol van inspectie/toezicht/handhaving. Het is belangrijk hier geen valse verwachtingen te wekken. Handhaving is geen doel op zich. Handhaving – in de zin van sanctioneren na een geconstateerde overtreding – is altijd sluitstuk, is gericht op een individuele instelling en gebeurt bovendien sporadisch. Verder is de inspectie onafhankelijk en stelt zelf prioriteiten. Zie de passage in paragraaf 6.4.2, met door ons voorgestelde wijziging:

De rol van de inspectie in het hoger onderwijs verandert niet met dit wetsvoorstel. De inspectie houdt toezicht op de naleving van de WHW en de daarop gebaseerde regelgeving. Dit gebeurt door middel van signaalgestuurd toezicht en is gericht op instellingen. Voornamelijk voert de inspectie in het hoger onderwijs thematisch onderzoek uit gericht op het bevorderen van de kwaliteit van het stelsel van hoger

onderwijs. Van een periodieke beoordeling van alle opleidingen door de inspectie, zoals in andere onderwijssectoren, is geen sprake.

Deze passage is duidelijk over de rol van de inspectie. Verzoek om de teksten in andere hoofdstukken van de MvT over wat de inspectie allemaal vindt en doet te schrappen. Zie verder de opmerkingen bij de MvT.

Definitie van 'traject'

- De definitie van 'traject' is niet duidelijk en bovendien niet kloppend/sluitend. De MvT doet aannames over verhouding tot andere begrippen als 'programma' en 'afstudeerrichting' die niet op de wet zijn terug te voeren en niet passen bij de praktijk. Bijv. van een afstudeerrichting wordt aangenomen dat dat niet de hele opleiding is, terwijl dit bij masteropleidingen vaak wel het geval is. Traject wordt gedefinieerd als een specifieke vorm van een programma, maar er is geen eenduidige definitie van 'programma' in de WHW. Het uitgangspunt dat een traject loopt van begin tot eind van een opleiding staat nu alleen in de MvT, maar dat moet in de definitie worden opgenomen.

Systematiek instemming minister met anderstalige opleiding

- De inspectie staat achter de voorgestelde systematiek waarbij instellingen alleen anderstalig onderwijs mogen verzorgen als de minister daarmee heeft ingestemd en waarbij de instellingen taalbeleid moeten voeren. Uit oogpunt van toezicht en handhaving is dat een verbetering ten opzichte van de huidige wettekst. Maar we zien in het wetsvoorstel nog veel onvolkomenheden.
- De nieuwe systematiek, waarbij een opleiding/traject alleen anderstalig mag worden gegeven als minister daarmee heeft ingestemd, is nog niet goed doorgevoerd. Enerzijds regelt het wetsvoorstel dat de minister moet instemmen met het verzorgen anderstalige opleidingen en trajecten (artikelen 6.2 en 6.3). Anderzijds is er het artikel 7.2 met als uitgangspunt dat een opleiding voor minstens 2/3 verzorgd wordt in het NL, maar biedt dat artikel de instelling ruimte om daarvan af te wijken als het voeren van een andere taal past binnen het beleid van de instelling en als het doelmatig is.

Als het goed is verzorgen instellingen straks alleen anderstalige opleidingen/trajecten als de minister daarmee heeft ingestemd (zie 6.2/6.3). Dat is het voorschrift waar de inspectie toezicht op kan houden. De criteria waaraan de minister toetst horen bij 6.2/6.3, niet bij 7.2.

De inspectie houdt (signaalgestuurd) toezicht op de naleving van de WHW. In de nieuwe systematiek is dat nalevingstoezicht gericht op het

hebben van instemming van M voor het verzorgen van anderstalig onderwijs. En niet op het naleven van de voorwaarden zoals geformuleerd in 7.2/7.2a.

- Artikel 7.2, eerste lid, dit geldt toch ook voor de examens die worden afgenomen? Zie 'oude' wettekst, waarom is dit nu niet meegenomen?
- De inspectie is voorstander van het voorschrijven van taalbeleid zodat instellingen gedwongen worden daar zelf over na te denken. De inspectie kan controleren óf een instelling beschikt over taalbeleid en of daarin de voorgeschreven elementen zijn opgenomen en daar eventueel op handhaven. Maar de inspectie controleert in beginsel niet of de instelling handelt volgens haar eigen taalbeleid. Dat laatste zou ook rechtsongelijkheid in de hand werken. Een instelling met 'goed' (bijvoorbeeld uitvoerig uitgewerkt) taalbeleid die dat zelf niet helemaal naleeft is dan in het nadeel ten opzichte van een instelling met 'slecht' (bijvoorbeeld heel summier) taalbeleid.

Bepalen van anderstalig versus Nederlandstalig

- De definitie van 'anderstalige opleiding' en 'anderstalig traject' is nog globaal. De precieze invulling wordt later geregeld in een ministeriële regeling. De inspectie dringt aan op eenvoudige criteria, uit oogpunt van zowel uitvoerbaarheid voor de instellingen als toezicht en handhaafbaarheid.
- Daarbij dringt de inspectie er ook op aan om te regelen dat instellingen zelf moeten aantonen en inzichtelijk moeten maken welke onderwijseenheden worden verzorgd in NL resp. anderstalig, op basis van de criteria in de ministeriële regeling. Anders is dit voor de inspectie niet uitvoerbaar.
- Het wetsvoorstel besteedt geen aandacht aan de situatie waarin een bestaande opleiding (of traject) 'van kleur verschiet' van NL-talig naar anderstalig. Wat gebeurt er als een NL-talige opleiding (met dus maximaal 1/3 deel van de onderwijseenheden anderstalig) over de grens heen gaat, door bijvoorbeeld een extra vak te verzorgen in het Engels. Dan moet de minister daarmee instemmen, maar het is geen nieuwe opleiding. Welke procedure moeten instellingen dan volgen? Welke ruimte hebben ze voor een tijdelijke noodoplossing, bijvoorbeeld als een docent ziek is? Moeten instellingen dit ergens melden? De inspectie voorziet (meldingen van) allerlei randgevallen en incidenten.
- Art. 6.3, zesde lid zegt:
Indien niet uiterlijk zes maanden na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel O, van de Wet internationalisering in balans een voornemen tot voortzetting van een anderstalige opleiding of een anderstalig traject ter instemming aan Onze Minister is voorgelegd, mag met

ingang van de daaropvolgende dag de anderstalige opleiding of het anderstalige traject niet meer worden verzorgd.

Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan en kan voor de inspectie extra werk betekenen. Hoe gaat de minister ervoor zorgen dat een dergelijke opleiding per direct stopt? Als de inspectie hierover signalen krijgt moet eerst onderzocht worden of er sprake is van een anderstalige opleiding. Daarbij is het van belang – zoals eerder opgemerkt – dat instellingen verplicht zijn om inzichtelijk te maken welke onderwijseenheden in het Nederlands of in een andere taal worden verzorgd (zie eerdere opmerking). Als de inspectie constateert dat de instelling een anderstalige opleiding verzorgt zonder instemming van de minister, dan heeft de inspectie maar één optie en dat is de bekostiging opschorten/inhouden (namens de minister), maar dat kan niet specifiek voor één opleiding, zie art. 15.1 van de WHW en de [beleidsregel financiële sancties](#). Is die sanctie proportioneel? Is er nagedacht over (ander) instrumentarium? Hoe zit het met de graden die worden verleend?

Registratie

- Het wetsvoorstel voorziet niet in het vastleggen van de taal van opleidingen in RIO. Enkel het vastleggen van de toestemming van de minister (voor ad/ba) wordt geregeld in artikel 6.13. Is het niet veel overzichtelijker voor alle partijen (ook) de talen vast te leggen, en daarbij te laten verifiëren door DUO dat er toestemming is? Het wordt wel verplicht in de OER, dan kan het toch net zo goed ook in RIO staan?
- Er is nog niets opgenomen over registratie van studentinschrijvingen op niveau van traject. Worden inschrijvingen straks in bijvoorbeeld het 1cijferHO op trajectniveau geregistreerd? Is straks inzichtelijk welke student zich in welk traject binnen een opleiding bevindt? Welke definitie van traject wordt dan aangehouden, gegeven dat er meerdere soorten van trajecten/programma's, richtingen mogen bestaan?
- Wordt instellen van een capaciteitsbeperking ook voor masteropleidingen centraal vastgelegd zoals nu al voor bachelors? Bv in studiekeuze123?

Bevorderen van Nederlandse taalvaardigheid

- De opgelegde inspanningsverplichting voor studenten aan een anderstalige masteropleiding is vaag (wanneer is sprake van 'bevordering van de taalvaardigheid'; om welke elementen (schrijven/spreken etc.) van taalvaardigheid moet het gaan), waardoor dit voor een examencommissie niet werkbaar is en ook voor toezicht niet handhaafbaar zal zijn. Er zou een duidelijkere richtlijn moeten zijn en er moet daarnaast geregeld worden dat hierover naar studenten gecommuniceerd wordt (in de OER). Zij moeten duidelijk weten waar zij aan moeten voldoen, hoe en door wie dit getoetst wordt en wat de

mogelijkheden zijn om tegen een evt. beslissing in beroep te gaan.

- In art. 7.13 wordt pas duidelijk dat instellingen binnen een anderstalige AD of BA uren moeten besteden aan NL taalvaardigheid. Het is onvoldoende om dat alleen in het artikel over de OER te zetten. De wet zegt hier dat je moet uitleggen hoe je iets doet, zonder ergens expliciet te zeggen dat je het überhaupt moet doen. In de WHW moet expliciet de verplichting worden opgenomen voor instellingen v.w.b. het bevorderen van de taalvaardigheid en de wijze waarop ze dat moeten doen.

Toegankelijkheid en fixus

- Het is prima om in WHW artikel 7.15 vast te leggen dat studenten informatie moeten ontvangen over capaciteitsbeperking. De koppeling met onderdeel c is echter niet logisch. Waarom geen eigen onderdeel of koppeling met het onderdeel 'selectie'?
- Hoe effectief is de noodfixus gezien inschrijvingsdeadline tot 1 mei (deadline 1 maart voor instellingsbestuur). Is het niet mogelijk dat er alsnog een te grote instroom is door inschrijvingen tussen 1 maart en 1 mei? Weegt de effectiviteit van deze maatregel op tegen de onduidelijkheid en onzekerheid die voor studenten wordt geschapen?
- Ook hier geldt dat de definitie van een traject kloppend moet zijn. Dat is nu nog niet het geval.
- 7.54b maakt het mogelijk een fixus in te stellen voor niet-EER studenten indien de verwachte aanmeldingen van deze aspirant-studenten in aanmerkelijke mate bijdragen aan de ontoereikendheid van de onderwijscapaciteit. Deze voorwaarde is onvoldoende gespecificeerd en dient verder te worden uitgewerkt. Wat is 'in aanmerkelijke mate' en wie bepaalt dat? Wanneer is onderwijscapaciteit ontoereikend? Hoe en door wie wordt dat vastgesteld? En waarom geldt hier niet ook het verdringingsargument? Zie 7.54c-3b.
- Is het mogelijk om vóór 1 december voorafgaand aan betreffende studiejaar al (voldoende) vast te stellen of personen in aanmerkelijke mate bijdragen aan de ontoereikendheid van de onderwijscapaciteit? Moet er bij deze mededeling nog 'bewijslast' worden voorgelegd? Wanneer gaat minister akkoord?
- Indien maximum niet wordt bereikt, worden niet-EER studenten ingeschreven tot het totale maximum is bereikt. Op basis waarvan moet dit worden gedaan (verkregen rangnummer)?
- 7.54c regelt het instellen van een noodfixus niet-EER bij zowel reeds bestaande fixus als bij initieel niet-selectieve opleiding.

- In beide gevallen: vaststellen maximum aantal is arbitrair. Geen richtlijnen opgenomen. Kan in theorie 0 zijn. Tijdspad zeer krap.
 - In geval er géén sprake is van een bestaande fixus: tijdspad zeer krap. Niet-EER studenten worden onverwacht geconfronteerd met een niet eerder aangekondigde fixus.
 - In geval er sprake is van een bestaande fixus: er wordt onderscheid gemaakt tussen selectie voor en selectie na instellen noodfixus. Dus niet-EER studenten voor instellen noodfixus doorlopen een andere selectieprocedure dan die daarna, mogelijk met andere criteria of wel/niet via loting. Dat leidt tot ongelijkheid. De periode tussen aanmeld-deadline 1 april en procedure afgerond voor 15 april is onrealistisch voor zowel instellingen als de (aspirant-)studenten.
- Bij passage MvT in paragraaf 6.4.2 over toezicht en handhaving p. 49: *Instellingen krijgen met dit wetsvoorstel de mogelijkheid om bij numerus fixusopleidingen een maximum vast te stellen op het aantal plaatsen dat beschikbaar komt voor niet-EER-studenten. Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 dient dit met grote waarborgen te worden omkleed. Op die manier wordt voorkomen dat sprake is van ongeoorloofd onderscheid en verboden discriminatie.*

De inspectie zal hierop toezien. Dit zal vooral signaal gestuurd toezicht zijn, waarbij de inspectie kan handhaven bij signalen van misbruik van het instrument - zoals het ongeoorloofd onderscheid maken tussen groepen en verboden discriminatie. Bij associate degree- en bacheloropleidingen geldt een meldplicht voor fixi, waardoor monitoring goed mogelijk is. Bij masteropleidingen zal middels periodiek onderzoek naar toelating en selectie door de inspectie ook het gebruik van fixi gemonitord kunnen blijven.

Deze laatste passage moet worden geschrapt:

- De inspectie kan niet beoordelen of er sprake is van ongeoorloofd onderscheid/ verboden discriminatie. De inspectie ziet toe op naleving van de WHW.
 - Nalevingstoezicht is alléén signaalgestuurd (niet 'vooral').
 - Invulling van periodiek onderzoek bepaalt de inspectie zelf.
 - Monitoring is belangrijk, maar zegt niks over discriminatie. En: wie gaat dat doen? DUO? (inspectie niet).
- Er wordt in H6 – gevolgen, alleen rekening gehouden met artikel I (wijzigingen in de WHW), niet met artikel II en III (wijzigingen in de Wet referentieniveaus en Awb). De gevolgen n.a.v. de Wet referentieniveaus zullen (voor Europees Nederlandse) instellingen wellicht niet zo groot zijn, omdat de nadere uitwerking in onderliggende regelgeving bepalend is, maar het lijkt wel zo zuiver dat dan ook op te nemen in dit wetsvoorstel. Ook de (wellicht minimale) gevolgen van de wijzigingen in de Awb missen geheel in H6. Specifiek

aandacht zou moeten worden besteed aan Caribisch Nederland (hierna CN). De Wet referentieniveaus is niet direct van toepassing in CN, maar wel indirect via de kwalificatiedossiers. Hoe pakt deze omkeerregeling dan uit voor CN?

Ten aanzien van uitvoerbaarheidsaspecten

- 6.4.2: MvT: is het de bedoeling dat de inspectie 6 maanden na ingaan van deze wet voor elke opleiding controleert of er wel een aanvraag bij het ministerie ligt t.a.v. anderstalige trajecten? Of houden we een steekproef, of alleen signaal gestuurd?
- 6.4.2: MvT: Taal, hoe kan inspectie toezicht houden op het taalbeleid? Er is dan wel een heel concrete beleidsregel nodig..
- 6.4.2 MVT: Fixus, tweede alinea: De inspectie houdt toch geen toezicht op ongeoorloofd onderscheid en verboden discriminatie. Daar is het College van de Rechten van de Mens voor. Welke zaken moet de inspectie oppakken en welke zaken het College?
- 6.4.2. MvT: Fixus, derde alinea: Hoe kan de inspectie toezicht houden op de noodfixus? Wanneer bepaal je dat het niet als lapmiddel is gebruikt? Kijk je bijv. naar de drie voorafgaande jaren en wat is dan je percentage groei in de drie jaren; wat maakt dat je een grens stelt en stelt dat er geen sprake is van een plotselinge en grote groei? Hier moet beleid voor gemaakt worden.
- 6.4.2. MvT: Fixus, vierde alinea: De inschrijfdatum voor studenten is toch al jaren 1 mei?
- Het voorstel voorziet in het beoordelen van de taal (NL vs. anderstalig) van al het bestaande aanbod. Is het uitvoerbaar voor instellingen om dit als eenmalige actie uit te voeren op relatief korte termijn? Zou het niet logischer zijn hier bijv. mee te gaan in de periodiek van accreditaties zodat elk jaar een deel van het aanbod wordt bekeken?

Ten aanzien van uitvoerbaarheidsaspecten specifiek m.b.t. capaciteit

Ten aanzien van rechtmatigheidsaspecten

- Algemene toelichting onder 6.2.1, tweede alinea: het lijkt er hier op dat de student de vrije keuze ruimte deels niet meer vrij kan invullen! Is dus wel een beperking voor de student in zijn ontwikkeling. Is er wel vrijstelling mogelijk als je daarnaast bijv. een Nederlandse-talige opleiding volgt? Bij de master-opleiding lijkt er wel veel meer vrijheid te zijn hierin nl.
- Algemene toelichting onder 6.2.1 Derde alinea: Hoe kun je iets wat niet in het curriculum zit wel verplichten? Dit moet je verplicht doen in je vrije tijd?

Eventueel overig commentaar

- Aanhef, tweede alinea, vierde regel: Wordt hier niet de **Nederlandse** taalvaardigheid bedoeld?

- P. 20 laatste alinea. Zoals het nu is opgeschreven lijkt het een beetje alsof de inspectie de wet niet heeft begrepen en dat er daarom iets meer duidelijkheid komt, maar zo is het niet; de huidige wet zelf is te hoog over en niet handhaafbaar.

Beperking verplichting Nederlands tot Ba/Ad

- Deze keuze wordt nauwelijks onderbouwd in de MvT. De beperking tot Ad/Ba betekent dat de onderwijstaal voor masteropleidingen helemaal wordt losgelaten. Momenteel is 70% van de masters in het Engels. Dat kan invloed hebben op de toegankelijkheid van masteropleidingen (voor specifieke populaties). Bovendien heeft de Taalunie er op gewezen dat veel studenten na hun master gaan werken in NL en dus (ook) NL nodig hebben. Op stelselniveau kun je dus vragen stellen of het doelmatig is om toe te staan dat alle masters anderstalig (Engels) worden.

Bevorderen van Nederlandse taalvaardigheid

- Artikel 7.11, tweede lid, legt een eis op aan studenten terwijl deze geen normadressaat zijn van de WHW. Dat kan niet. De WHW is gericht op instellingen. Er is geen toezichthouder op studenten. In de WHW zou de verplichting opgenomen moeten worden voor instellingen om ervoor te zorgen dat studenten het voorgeschreven aantal uren volgen.

Overige opmerkingen

- Artikel I onder F, wijziging artikel 6.2 en de toelichting: Uit de artikelsgewijze toelichting blijkt dat het de bedoeling is dat studenten boven het max (op grond van lid 6 onder c) niet bekostigd worden. Kan DUO deze maxima wel in de beslisregels voor de vaststelling van de bekostiging inbouwen? Anders bestaat het risico dat OCW onrechtmatig bekostiging verstrekt.
- Artikel I onder G, nieuw artikel 6.3 is feitelijk overgangsrecht (eenmalig bij invoering van toepassing), waarom niet als tijdelijk artikel onder overgangsrecht aan het einde van de WHW opnemen?
- Artikel I onder P, nieuw artikel 7.2a Taalbeleid: Uit de toelichting blijkt dat het taalbeleid vergelijkbaar van belang is als het instellingsplan, maar opgenomen wordt in een apart document. Het instellingsplan moet op grond van WHW artikel 2.2. door de instelling openbaar gemaakt worden. In artikel 7.2.a Taalbeleid is niet voorzien in openbaarmaking. Het lijkt ons wel gewenst, zowel voor toekomstige studenten als voor toezicht door de inspectie, dat het taalbeleid ook openbaar gemaakt moet worden.
- Artikel I onder R wijziging artikel 7.13: moet de examencommissie niet ook voor deze nieuw verplichtingen tot taalvaardigheid vaststellen dat de student aan de inspanningsverplichting heeft voldaan? (Is wel in artikel 7.11 geregeld, maar hier niet?)
- Artikel I onder X, nieuwe artikel 7.54a: lid 2 komt overeen met gewijzigde lid 2 van artikel 7.30b, is dit nu niet dubbel?

- Artikel I onder X, nieuwe artikel 7.54c (noodfixus). Het is onlogisch dat de instelling dit moet weten/instellen voordat de gehele aanmeldingstermijn is verstreken, hiermee lijkt dat helemaal geen oplossing te geven voor een echte noodsituatie.
- Algemene toelichting paragraaf 6.3.1. 4^e en 6^e paragraaf op blz. 47 lijkt dubbel, in ieder geval is ons niet duidelijk waarom dit 2 keer is opgenomen met verschillende kosten?
- Algemene toelichting paragraaf 6.4.2 Toezicht en handhaving. Inhoudelijk is er wel een en ander opgenomen over toezicht, maar niets over handhaving. Het is ons met name niet duidelijk of hier alleen aangesloten wordt op de normale al bestaande handhavingsmaatregelen van de inspectie of dat uit de voorgestelde wijzigingen van de WHW rechtstreekse aanwijzingen volgen voor onrechtmatigheden en bijbehorende sanctiemogelijkheden. Hierbij denken wij bijvoorbeeld aan het inschrijven van bekostigde studenten op anderstalige opleidingen waarvoor geen toestemming is van M voor de anders taligheid, dit is onrechtmatig, betekend dit dan dat de gehele verstrekt bekostiging onrechtmatig is verkregen en teruggevorderd moet worden?
- Artikelsgewijze toelichting op blz. 54 bij Artikel I onderdeel A: De volgorde van de toelichting sluit niet aan op de volgorde van de voorgestelde wijziging in artikel 1.1 en leest daarom niet logisch.