No.W05.19.0100/I 's-Gravenhage, 12 juli 2019

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 11 april 2019, no.2019000714, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het stellen van voorschriften ten behoeve van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en met betrekking tot taalbeleid in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs (taal en toegankelijkheid), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen die erop gericht zijn de toegankelijkheid van het (hoger) onderwijs te waarborgen en de instroom van internationale studenten te beheersen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting duidelijker tot uitdrukking te brengen welke concrete problemen het voorstel moet oplossen en wat de oorzaak van die problemen is. Zij adviseert daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan de bekostiging van het hoger onderwijs, omdat er een direct verband is tussen bekostiging, het aantrekken van buitenlandse studenten en het taalbeleid. Met het oog daarop adviseert de Afdeling de analyse en de aanbevelingen van de Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (de commissie Van Rijn) en van nog te verschijnen andere onderzoeken,[[1]](#footnote-1) in de probleemanalyse te betrekken, en de voorgestelde maatregelen vorm te geven op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken.[[2]](#footnote-2) In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

Met betrekking tot de inhoud constateert de Afdeling dat het voorstel wat betreft de onderwijstaal de bestaande liberale praktijk ten aanzien van opleidingen in een andere taal dan de Nederlandse accommodeert, en die praktijk niet begrenst. Het voorstel laat voorts de sobere bekostiging en de daaruit voortvloeiende impuls om zoveel mogelijk studenten aan te trekken onaangeroerd. Daarenboven maximeert het voorstel het instellingscollegegeld voor Nederlandse en EER-studenten voor tweede en volgende studies op kostendekkend niveau. Maar omdat instellingen in doorsnee al een kostendekkend tarief hanteren, is het effect van het voorstel op dit punt gering. Op dit punt expliciteert het voorstel slechts de huidige mogelijkheid om aan niet-EER studenten een verhoogd instellingscollegegeld te vragen.

De maatregel die nog het meeste effect zou kunnen hebben is de invoering van een ministerieel toestemmingsvereiste voor het kunnen voeren van een capaciteitsnorm. Uit de toelichting blijkt echter geen noodzaak daartoe; er is geen aanleiding om te veronderstellen dat instellingen zonder goede grond een capaciteitsnorm instellen.

In paragraaf 2 worden de aanleiding voor het voorstel en de inhoud ervan besproken. Paragraaf 3 geeft een schets van de maatschappelijke en politieke context van het voorstel. Vervolgens worden in afzonderlijke paragrafen de onderdelen van het voorstel besproken: taalbeleid (4), toestemmingsvereiste bij numerus fixus (5) en de maximering van het instellingscollegegeld (6).

1. Aanleiding voor en inhoud van het voorstel

Het voorstel is de uitwerking van maatregelen die eerder zijn aangekondigd in het regeerakkoord “Vertrouwen in de toekomst” en in twee kamerbrieven uit 2018.[[3]](#footnote-3) Het voorstel regelt onder meer:

* modernisering van het taalbeleid van instellingen (ho en mbo);
* invoering van een toestemmingsvereiste voor het instellen van capaciteitsnorm;
* maximering van de hoogte van het instellingscollegegeld dat instellingen kunnen berekenen aan EER-studenten (inclusief Nederlandse studenten) voor tweede en volgende studies;
* creëren van een wettelijke grondslag voor een eigen bijdrage voor de kosten van een diplomawaardering en het afnemen van een taaltoets.

In de media en de Tweede Kamer zijn de afgelopen tijd zorgen geuit over nadelige gevolgen van bepaalde aspecten van de internationalisering van het onderwijs. Die zorgen betreffen met name de ‘verengelsing’ van het onderwijs. Enerzijds zou het feit dat het onderwijs in toenemende mate in het Engels wordt aangeboden afbreuk doen aan de wettelijke verplichting tot bevordering van het Nederlands. Anderzijds zou de kwaliteit van het onderwijs te lijden hebben onder de beperkte taalvaardigheid in het Engels van docenten en studenten. Ook wordt zorg uitgesproken over de toegankelijkheid van het onderwijs. De toegankelijkheid van onderwijs voor Nederlandse studenten kan immers onder druk komen te staan wanneer meer opleidingen uitsluitend in het Engels worden aangeboden: niet alle Nederlandse studenten beheersen deze taal voldoende om met goed gevolg een opleiding in die taal te volgen.[[4]](#footnote-4) Ook kan een te grote belangstelling van (buitenlandse) studenten tot studentenstops leiden en in die zin tot verminderde toegankelijkheid en risico op zelfselectie.

2. Context van het voorstel

Het ministerie van OCW en de onderwijsinstellingen hebben de afgelopen jaren ingezet op het versterken van de internationale dimensies van het onderwijs.[[5]](#footnote-5) Dit beleid betreft zowel Nederlandse studenten die (een deel van) hun studie in het buitenland volgen, als buitenlandse studenten die aan Nederlandse instellingen studeren en daarna mogelijk op de Nederlandse arbeidsmarkt instromen. Dit beleid heeft er onder meer toe geleid dat in 2018 28% van de wo-bachelors (en 76% van de wo-masters) alleen in het Engels was te volgen en dat thans een op de vier studenten in de wo-master uit het buitenland komt.[[6]](#footnote-6) Na het Verenigd Koninkrijk biedt Nederland het hoogste percentage Engelstalige opleidingen aan in de EU.[[7]](#footnote-7)

Aan de keuze om internationalisering in het onderwijs te stimuleren liggen verschillende redenen ten grondslag. Die kunnen van economische of politiek-maatschappelijke aard zijn of – op instellingsniveau – van financiële, onderwijskundige of organisatorische aard.[[8]](#footnote-8) Bij deze verschillende aspecten van internationalisering zijn diverse belangen betrokken, die onderling niet altijd verenigbaar zijn. Internationalisering kan bijdragen aan de onderwijs- en onderzoekskwaliteit in Nederland, de internationale positionering van Nederland als kennisland en aan het adresseren van behoeften en tekorten van de arbeidsmarkt. Zo dient internationalisering de kernfuncties van het onderwijs: socialisatie, persoonsvorming en kwalificatie.[[9]](#footnote-9) Voorts brengt de instroom van buitenlandse studenten extra inkomsten aan het hoger onderwijs.

Hierbij doet zich evenwel het volgende dilemma voor: de wijze waarop de op het aantal studenten gebaseerde bekostiging is ingericht en het niveau ervan geeft een prikkel tot het werven en toelaten van veel (buitenlandse) studenten.[[10]](#footnote-10) Een belangrijke, effectieve manier om dat te doen is het aanbieden van opleidingen in het Engels. Een onbegrensde grote toestroom leidt echter tot capaciteitsproblemen en gaat ten koste van de kwaliteit van het onderwijs en van de doelmatigheid van de onderwijsuitgaven door het Rijk.

Deze problemen en de aanbevelingen voor oplossingen ervan worden uitvoerig besproken in het rapport van de commissie Van Rijn. Op 15 mei 2019 heeft zij haar adviesrapport “Wissels om” aangeboden aan de Minister van OCW.[[11]](#footnote-11) Op 21 juni 2019 heeft de minister de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van haar reactie op het adviesrapport.[[12]](#footnote-12) Beide stukken hangen direct samen met het wetsvoorstel, zoals de minister terecht heeft gesteld in haar reactie op het rapport. De inzichten vervat in deze rapporten zijn begrijpelijkerwijze nog niet verwerkt in het voorstel dat in april 2019 aan de Afdeling is voorgelegd voor advies.

De Afdeling wijst er in dit kader op dat het onderhavige voorstel aan haar voor advies is aangeboden op een moment waarop een aantal belangrijke onderzoeken die de onderwerpen die het voorstel regelt raken, nog niet gepubliceerd zijn. De volgende onderzoeken, enkele uitgevoerd in opdracht van de Minister van OCW, zullen in de loop van 2019 nog verschijnen:

* Interdepartementaal beleidsonderzoek naar internationalisering in het hoger onderwijs,
* strategisch advies internationalisering in het hoger onderwijs door de Onderwijsraad,
* onderzoek van het SCP naar effecten van onderwijs in het Engels voor eerste-generatie studenten en sociaal-economisch zwakkere bevolkingsgroepen,
* onderzoek van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek naar de specifieke effecten van internationalisering op de kwaliteit van het onderwijs in het mbo, hbo en wo,
* onderzoek door de Inspectie naar de financiële gevolgen van de deelname van internationale studenten in het hoger onderwijs.

Aangezien deze onderzoeken nog niet zijn verwerkt in het voorstel is het moeilijk de betekenis van het voorstel in het licht van actuele inzichten en de bredere problematiek te beoordelen.

De Onderwijsraad wijst er in zijn advies *Internationalisering in het hoger onderwijs* op dat “houding en beleid ten aanzien van internationalisering in het hoger onderwijs geen kwestie van ‘wel’ of ‘niet is, maar van expliciete reflectie op het achterliggende waarom en op wat nodig is om internationalisering goed te laten werken en mogelijke keerzijden te beperken.” De Afdeling onderschrijft dit gezichtspunt. Zij sluit zich aan bij de constatering van de Onderwijsraad dat internationalisering op zichzelf een positief te waarderen koers is, die evenwel vraagt om waarborgen voor onderwijskwaliteit en toegankelijkheid.[[13]](#footnote-13) Zij adviseert de uitkomsten van een dergelijke reflectie in het wetsvoorstel en de toelichting daarop te verwerken. Zij adviseert daarbij voorts de bovengenoemde onderzoeken in het voorstel te verwerken, alvorens het in te dienen bij de Tweede Kamer.[[14]](#footnote-14) Mocht het wetsvoorstel ingrijpend worden gewijzigd, dan gaat de Afdeling ervan uit dat de wijziging opnieuwaan haar wordt voorgelegd voor advies.

Naast het hiervoor gegeven advies van de Afdeling over het nader motiveren en in een bredere context plaatsen van het voorstel als geheel, maakt zij de volgende opmerkingen over de afzonderlijke onderdelen van het voorstel.

3. Taalbeleid

a. *Beoogde doelen ten aanzien van taalbeleid.*

Uit de toelichting blijkt dat de wijzigingen ten aanzien van het taalbeleid van instellingen in wo, hbo en mbo verschillende doelen dienen:

* het actualiseren van het wettelijk kader voor taalbeleid, zodat het meer aansluit bij de veranderende praktijk en meer mogelijkheden geeft voor maatwerk.
* het creëren van randvoorwaarden voor een verantwoord taalbeleid van de instellingen, waarin kwaliteit en toegankelijkheid worden gewaarborgd.
* verbetering van de naleving en handhaafbaarheid van de wettelijke eisen rond taalbeleid.[[15]](#footnote-15)

b. *Voorgestelde wijzigingen in de WHW en de WEB. Uitgangspunt blijft: Nederlands, tenzij.*

Onderwijs in Nederland wordt in het Nederlands gegeven, tenzij de wet mogelijkheden biedt om onderwijs in een andere taal aan te bieden. De WHW en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) laten afwijking van het uitgangspunt dat onderwijs in het Nederlands verzorgd wordt toe, in een aantal in de wet omschreven situaties. Dat blijft ook het uitgangspunt na de voorgestelde wijzigingen. Het voorstel beoogt een ‘actualisering’ van de criteria waaronder de instellingen van dit uitgangspunt kunnen afwijken.[[16]](#footnote-16)

Bij afwijken van dit uitgangspunt vereist de wet dat een andere taal *noodzakelijk* is, gelet op onder meer de aard, inrichting en kwaliteit van het onderwijs. Het voorgestelde criterium is echter dat sprake moet zijn van een *meerwaarde* van de andere taal boven het Nederlands.[[17]](#footnote-17) Dat betekent een verbreding ten aanzien van de mogelijkheden om niet-Nederlandstalige opleidingen aan te bieden. Volgens de toelichting heeft het voorstel echter niet primair tot doel het aantal anderstalige opleidingen te verhogen of te verlagen. Het voorstel beoogt enkel te zorgen dat instellingen de keuze voor niet-Nederlandstalig onderwijs weloverwogen maken, met ruimte voor maatwerk.[[18]](#footnote-18)

De wijziging van artikel 7.2 WHW houdt bovendien in dat het mogelijk wordt om een *deel* van een opleiding in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden. Ook verandert de wijze waarop instellingen hun taalbeleid moeten vaststellen en verantwoorden.[[19]](#footnote-19) In het hoger onderwijs krijgen de opleidingscommissies instemmingsrecht ten aanzien van het taalbeleid.[[20]](#footnote-20) Artikel 7.1.1 van de WEB over taalbeleid in het middelbaar beroepsonderwijs wordt op een vergelijkbare wijze aangepast.[[21]](#footnote-21)

Bij de toepassing van het vereiste van ‘meerwaarde’ dient een belangenafweging door de instelling plaats te vinden. Op grond van de huidige wet verantwoordt de instelling deze afweging – op basis van het strengere criterium van ‘noodzakelijkheid’ - in een gedragscode. Uit onderzoek van de Inspectie van het onderwijs naar het taalbeleid in het hoger onderwijs is gebleken dat de naleving door instellingen van deze verplichting zeer te wensen overlaat.[[22]](#footnote-22) De Inspectie komt in haar onderzoek daarnaast tot de conclusie dat het huidige artikel 7.2 WHW en de toelichting daarop geen concrete toetsbare uitwerking als handreiking biedt: niet voor de instellingen bij de naleving en niet voor de Inspectie voor het toezicht daarop. De (summiere) invulling van de huidige gedragscodes geeft onvoldoende handvatten voor – het toezicht op - een passend taalbeleid op instellingsniveau en voor het stelsel als geheel.[[23]](#footnote-23) De Inspectie beveelt dan ook aan de WHW zo aan te passen dat deze voldoende richting geeft in het taalbeleid, overigens zonder inbreuk te maken op de autonomie van de instellingen.

Op grond van de WHW hebben instellingen een verplichting ten aanzien van Nederlandstalige studenten om hun uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands te bevorderen.[[24]](#footnote-24) De Afdeling constateert dat het voorstel het door het introduceren van het ‘meerwaarde-criterium’ mogelijk maakt dat instellingen vaker dan nu het geval is onderwijs aanbieden in een andere taal dan het Nederlands. Weliswaar stelt het voorstel striktere (procedurele) eisen aan het taalbeleid, maar het nieuwe inhoudelijke criterium van een ‘meerwaarde’ is minder stringent dan het bestaande ‘noodzaak’-criterium. De bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands heeft met het voorstel geen expliciete plek gekregen in het taalbeleid van de instellingen.

De Afdeling adviseert in de toelichting meer aandacht te besteden aan de vraag hoe de beoogde geactualiseerde regels voor het taalbeleid zich verhouden tot (de handhaving van) bovengenoemde wettelijke verplichting voor de instellingen.

*c. Handhaafbaarheid en effectiviteit van het voorgestelde taalbeleid*

De Inspectie voor het onderwijs, die toeziet op de naleving van de wet, geeft aan slecht uit de voeten te kunnen met het nieuwe criterium ‘meerwaarde’. Het gebruik van deze term is uit een oogpunt van handhaving geen verbetering, aldus de Inspectie.[[25]](#footnote-25) Mede gelet op deze kritische houding van de Inspectie komt het de Afdeling voor dat het voorstel nog onvoldoende houvast biedt voor een verbetering in de naleving en het toezicht op het taalbeleid. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt te preciseren.

De Afdeling wijst er op dat er de argumenten voor en tegen niet-Nederlandstalig onderwijs verschillend van aard zijn en ook per opleiding verschillen. Zo is de situatie voor exacte opleidingen, waar het onderzoek sterk internationaal georiënteerd is, geheel anders dan bij opleidingen gericht op de Nederlandse rechtspraktijk en opleidingen gericht op de Nederlandse taal of geschiedenis. Het valt de Afdeling op dat het meerwaarde-beginsel zoals geformuleerd in artikel 7.2 WHW niet is uitgewerkt in concrete criteria. In de praktijk blijkt dat de afgelopen jaren het niet-Nederlandstalig onderwijs over de hele breedte is toegenomen. Het ligt dan ook voor de hand om aan de hand van concrete criteria of voorbeelden in de toelichting, enige indicatie te geven hoe getoetst moet worden aan het uitgangspunt dat het onderwijs in beginsel in het Nederlands wordt gegeven.

Ook heeft de Afdeling vragen over de plaats die de beoordeling van het taalbeleid heeft in het accreditatieproces. Sinds begin 2019 richt het accreditatie-orgaan, de Nederlands Vlaamse accreditatie organisatie (NVAO), zich bij de reguliere kwaliteitstoetsing van opleidingen ook op de taalkeuze.[[26]](#footnote-26) Volgens de memorie van toelichting bestaan de beoordeling van de taalkeuze door de NVAO enerzijds en de rol van de Inspectie die toezicht moet houden op de naleving van de naleving van de wet anderzijds naast elkaar. Die stelling biedt, gezien het overlappen van deze taken en bevoegdheden, onvoldoende duidelijkheid over de uitvoerbaarheid en doeltreffendheid van het voorstel.[[27]](#footnote-27) De Afdeling adviseert daarom in de toelichting nader in te gaan op de rolverdeling tussen de Inspectie en de NVAO met betrekking tot de beoordeling van de taalkeuze en het toezicht op naleving van de wetsartikelen over taalbeleid. Zij adviseert daarbij tevens aandacht te besteden aan de consequenties voor de instelling van een eventueel oordeel van de Inspectie dat de instelling de betreffende onderdelen van de wet niet naleeft. Daarbij dient ook duidelijk gemaakt te worden wat de consequenties zijn indien de NVAO van oordeel is dat de taalkeuze voor een opleiding nadelig is voor de kwaliteit van het onderwijs.

De Afdeling is er niet van overtuigd dat de voorgestelde wijziging een effectieve oplossing biedt voor de geconstateerde gebreken in het wettelijk voorgeschreven taalbeleid en de uitvoering, naleving en handhaving daarvan. Zij adviseert de wijzigingen ten aanzien van het taalbeleid nader te onderbouwen met aandacht voor de hierboven genoemde punten.

d. *Medezeggenschap*

De Afdeling heeft in beginsel begrip voor de keuze om de medezeggenschap over het taalbeleid te verankeren in de vorm van een instemmingsrecht voor de opleidingscommissies aan de universiteiten en hogescholen. Medezeggenschap is een belangrijke waarborg bij het vormen en onderhouden van een zorgvuldig en verantwoord taalbeleid, met voldoende waarborgen voor de toegankelijkheid van het onderwijs. De afgelopen jaren zijn er echter signalen geweest dat de opleidingscommissies niet in alle gevallen voldoende bezet en georganiseerd zijn.[[28]](#footnote-28)

De Afdeling adviseert nader toe te lichten of de opleidingscommissies daadwerkelijk voldoende toegerust zijn om hun nieuwe taak te vervullen en aandacht te besteden aan eventuele noodzaak van versterking van deze commissies.

4. Toestemmingsvereiste capaciteitsbeperking (numerus fixus)

*a. Voorgestelde wijzigingen in de WHW*In het wetsvoorstel wordt de meldingsplicht met betrekking tot het vaststellen van een capaciteitsnorm (numerus fixus) vervangen door een inspanningsverplichting om in samenwerking met anderen een oplossing te vinden voor het dreigende capaciteitsgebrek en door een vereiste van toestemming door de minister. Een toestemming geldt in beginsel voor drie jaar. De minister kan voorwaarden verbinden aan de toestemming. Het wordt voorts mogelijk om alleen voor het anderstalige traject een capaciteitsbeperking aan te vragen. Algemene doelstelling van de maatregel is het waarborgen van de toegankelijkheid en de kansengelijkheid van het hoger onderwijs.

*b. Noodzaak en wenselijkheid*

Hierbij valt op dat een probleemanalyse ontbreekt. Enerzijds stelt de toelichting dat instellingen een beslissing om een capaciteitsnorm in te stellen niet zomaar nemen, en dat het aantal opleidingen die een dergelijk plafond hanteren daalt. Anderzijds wekt zij de indruk dat instellingen zich nog onvoldoende inzetten om het gebruik ervan tot een minimum te beperken. Concrete aanwijzingen daarvoor ontbreken echter. Volstaan wordt met het in abstracte zin benadrukken van de negatieve kanten van een capaciteitsnorm. Dit betreft echter mogelijke consequenties van het gebruik van het instrument, maar zegt niets over een onjuiste concrete toepassing ervan.

Daar komt nog bij dat de toelichting eraan voorbij gaat dat instellingen naar zoveel mogelijk studenten zullen streven als uit een oogpunt van kwaliteit nog verantwoord is. Het ligt daarom dan ook niet voor de hand dat instellingen zonder goede reden een capaciteitsnorm zullen instellen. Dat geldt ook voor de beslissing om een opleiding in het Engels in te stellen. Zolang die beslissing – in de woorden van het voorstel – in het belang is van de (Nederlandse) student met het oog op de door hem te verwerven kennis, inzicht of vaardigheden, is die beslissing evenwel niet alleen legitiem, maar ook raadzaam. De Afdeling is daarom niet overtuigd van de noodzaak en wenselijkheid van het invoeren van alle voorgestelde maatregelen.

De Afdeling wijst er in dit verband op dat het aantal opleidingen met een capaciteitsnorm (numerus fixus) de laatste jaren is gedaald van 170 (2014) naar 100 (2019). Bijna de helft ervan (48) heeft betrekking op gezondheidzorg, waaronder Geneeskunde en Tandheelkunde waarbij de overheid zelf een capaciteitsnorm stelt. Verder zijn er 18 opleidingen op het terrein van de techniek, waarvoor een capaciteitsnorm geldt.[[29]](#footnote-29) Naar aanleiding van het rapport van de commissie van Rijn heeft het kabinet terecht gesteld dat bij de technische opleidingen “de bekostiging minder hard is toegenomen dan de sterk gestegen studentenaantallen. Dat zet druk op de kwaliteit van het onderwijs en heeft op sommige plekken ook geleid tot numeri fixi.”

Tegen deze achtergrond acht de Afdeling het wenselijk dat de toelichting beschrijft welke problemen aanleiding hebben gegeven of geven tot het instellen van een capaciteitsnorm, en in hoeverre een toestemmingsvereiste daarvoor een oplossing biedt.

*c.* *Ministeriële toestemming*

Het is voorts de vraag of de minister wel in de juiste positie is om de noodzaak van een numerus fixus te kunnen beoordelen. Bij de opleidingen voor geneeskunde en tandheelkunde wordt de hoogte van de capaciteit al geruime tijd voor meerdere jaren vastgesteld op basis van een advies van externe experts en in overleg met de minister van VWS. Voor deze werkwijze – die kennelijk model heeft gestaan voor het wetsvoorstel – is gekozen mede omdat het dure opleidingen betreft en vanwege de maatschappelijke noodzaak van goede zorg. Voorts wordt de Minister hierdoor deels verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opleiding. De WHW berust echter op de gedachte dat het de verantwoordelijkheid van de instelling is om daarin keuzes te maken en om die reden bijvoorbeeld grenzen te stellen aan de toegang tot de opleiding.

De Afdeling wijst erop in het verleden de overheid de capaciteit van de instellingen op hun voorstel reguleerde op grond van de Machtingswet inschrijving studenten. Dit stelsel is verlaten, omdat het niet leidde tot minder opleidingen met een capaciteitsnorm, waardoor de noodzaak van overheidsbemoeienis op dit punt niet sterk is.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan deze eerdere ervaringen met de instelling van een capaciteitsnorm na toestemming van de minister.

*d.* *Anderstalig traject*Indien een capaciteitsnorm voor een opleiding geldt, dan geldt deze voor alle trajecten die van die opleiding deel uitmaken. Indien een (te) grote toestroom van buitenlandse studenten de reden van het capaciteitsgebrek is en het probleem zich alleen voordoet op een anderstalig traject, dan is het niet in het belang van de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten om voor de gehele opleiding een capaciteitsnorm toe te passen. Daarom wordt expliciet in de wet geregeld dat niet alleen op een gehele opleiding, maar ook op een anderstalig traject binnen een opleiding een capaciteitsnorm kan worden gevoerd. In geval van een capaciteitsprobleem bij een Nederlandstalig traject dient echter niettemin een numerus fixus voor de hele opleiding te worden aangevraagd. Indien toestemming wordt verkregen voor een capaciteitsnorm voor een anderstalig traject kan de minister daaraan de voorwaarde verbinden dat een Nederlandstalig traject moet worden gestart.

Het voorstel maakt het mogelijk om de capaciteitsproblemen voor elk traject binnen een opleiding afzonderlijk te beoordelen. Tegen die achtergrond is het niet logisch om indien het capaciteitsprobleem alleen het Nederlandstalige traject betreft, per definitie ook een capaciteitsnorm in te voeren voor het anderstalige deel van de opleiding waar wellicht geen probleem bestaat. Afgezien daarvan is het de vraag of van instellingen die al met een capaciteitsprobleem kampen en daarom toestemming krijgen voor een capaciteitsnorm, gevraagd kan worden capaciteit vrij te maken voor het starten van een Nederlandstalig traject. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

*e. Handhaving*

De Inspectie voor het onderwijs is van oordeel dat dit toezicht op de inspanningsverplichting voor een bestuur dat overweegt een capaciteitsfixus aan te vragen onuitvoerbaar is. Voorts heeft de Inspectie ten aanzien van de mogelijkheid om de toestemming in te trekken gewezen op de grote gevolgen voor de capaciteit.

Omdat het toezicht op de wet verzekerd moet zijn, adviseert de Afdeling aan deze opmerkingen aandacht te besteden.

5. Maximering van het instellingscollegegeld

Sinds 2010 ontvangen instellingen geen rijksbijdrage meer voor studenten die een tweede studie volgen.[[30]](#footnote-30) Deze studenten zijn het zogenoemde instellingscollegegeld verschuldigd, dat minimaal gelijk is aan het wettelijk collegegeld, maar meestal beduidend hoger is. Niet-EER-studenten zijn altijd instellingscollegegeld verschuldigd. Het bedrag kan verschillen per onderwijsinstelling, per opleiding en per groep studenten. De wet geeft hier geen regels voor. Gemiddeld betalen studenten ongeveer € 9000. Dat wijkt niet veel af van het bedrag dat instellingen gemiddeld ontvangen voor een bekostigde studie plus het wettelijk collegegeld.

*a.* *Voorgestelde wijzigingen*
Voorgesteld wordt het instellingscollegegeld voor Nederlandse en EER-studenten te maximeren tot op het niveau van de kostprijs (rijksbijdrage plus wettelijk collegegeld). Deze maximering heeft tot doel om het volgen van tweede studies in het hoger onderwijs toegankelijk te houden. Aangezien de maximering alleen geldt voor EER-studenten, kunnen instellingen sturen op het aantal niet-EER-studenten door het voor hen geldende instellingscollegegeld te verhogen. Ook kunnen zij de kosten die zij maken voor Nederlandse en EER-studenten deels compenseren met het instellingcollegegeld dat zij ontvangen van niet-EER-studenten, aldus de toelichting.

*b.* *Nut en noodzaak voorstel*

De Afdeling wijst erop dat de wetgever destijds geen maximum aan het instellingscollegegeld heeft gesteld, omdat het studenten betreft waarvoor de instelling geen financiering van de overheid ontvangt én om het de instellingen mogelijk te maken bezuinigingen door de overheid op de rijksbijdrage te compenseren. Thans wordt gesteld dat een tarief dat hoger ligt dan de kostprijs van de opleiding met name studenten die een tweede studie willen volgen kan ontmoedigen zich verder te ontwikkelen. Uit onderzoek dat ook door de toelichting wordt aangehaald, blijkt echter dat de meeste instellingen een tarief berekenen dat in doorsnee kostendekkend is, en slechts in sommige gevallen daar bovenuit gaat. Dit wordt bevestigd door een doorrekening, waaruit blijkt dat de inkomsten van het hoger onderwijs met – slechts – ongeveer € 10 miljoen toenemen, in het geval de instellingen de collegegelden voor EER-studenten laten toenemen tot het toegestane maximum.[[31]](#footnote-31)

Gelet op het voorgaande is het de vraag voor welk probleem het voorstel een oplossing beoogt te geven. Dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs wat betreft tweede en volgende studies gevaar loopt, is niet aannemelijk, omdat het merendeel van de instellingen al een lager of (in doorsnee) kostendekkend tarief hanteert. Anders dan de toelichting stelt, is het thans al mogelijk om een onderscheid te maken tussen EER-studenten en niet EER-studenten.[[32]](#footnote-32)

Gelet hierop adviseert de Afdeling het voorstel dragend te motiveren. Indien een dergelijke motivering niet gegeven kan worden, adviseert zij van dit voorstel af te zien.

*c. Termijn vaststelling maximale hoogte instellingscollegegeld*
Volgens de toelichting kunnen financiële maatregelen van de overheid invloed hebben op het studentgebonden deel van de bekostiging, en daarmee op de berekening van het maximumbedrag van het instellingscollegegeld. Omdat het onwenselijk is dat fluctuaties in het studentgebonden deel van de bekostiging invloed zouden hebben op de maximumbedragen, wordt het maximumtarief periodiek voor een aantal jaar vastgesteld.

De toelichting maakt evenwel niet duidelijk waarom fluctuaties in de bekostiging alleen met een nader te bepalen vertraging mogen doorwerken in de berekening van het maximumbedrag. De bekostiging is immers gebaseerd op de kostprijs van de opleiding. Tegen deze achtergrond is het van belang dat het maximum regelmatig wordt herzien en de bedragen niet te veel uiteen gaan lopen.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en bedoelde termijn in de tekst te specificeren.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.19.0100/I

* Aanwijzing 3.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.
* Aan artikel II, onderdeel B, in het derde lid “tweede lid” vervangen door “tweede lid, onderdeel c”.
* In het opschrift van artikel 7.9b “speciaal” schrappen.
* Het algemeen deel van de toelichting vergaand versoberen, door herhaling te vermijden. Door de thans gekozen opzet wordt elke maatregel vijf of zes keer onder een ander gezichtspunt toegelicht.
* Toelichten waarom de duur van een capaciteitsfixus wordt verlengd van een naar drie jaar. Volgens de toelichting kan de minister in bijzondere situaties een kortere termijn vaststellen indien het aannemelijk is dat het probleem binnen drie studiejaren kan worden opgelost. De term ‘bijzonder’ komt niet in de tekst voor.
* In de toelichting, paragraaf 7.2, de geciteerde opmerkingen van Studielink van een reactie voorzien.
* In artikel 7.2, tweede lid, onder b, na ‘in het kader van’ als volgt wijzigen ‘een keuzevak of een gastcollege door een anderstalige docent.’
* De huidige constructie van artikel 7.50, eerste en tweede lid, van de WHW (‘in afwijking van’) behouden in verband met het voorkomen van a contrario redeneringen.
1. Bijvoorbeeld de Interdepartementale Beleidsdoorlichting inzake de Internationalisering van het hoger onderwijs. [↑](#footnote-ref-1)
2. Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs, *Wissels om. Naar een transparante en evenwichtige bekostiging en meer samenwerking in hoger onderwijs en onderzoek, mei 2019.* [↑](#footnote-ref-2)
3. Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 59; Kamerstukken II 2018/19, 31 288, nr. 664. <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-> vertrouwen-in-de-toekomst. [↑](#footnote-ref-3)
4. Onderwijsraad, *Internationalisering in het hoger onderwijs*, Den Haag, 20 april 2018. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zie onder andere Nuffic, *Internationalisering in beeld 2018, samenvatting: “*In het wo komt

 internationalisering op de eerste plaats voort uit het grensoverschrijdende karakter van de

 wetenschap. In het hbo is internationalisering sterker verbonden met de globalisering van de

 arbeidsmarkt waar afgestudeerden terechtkomen. Hoewel internationalisering in de jaren ’90

 vooral nog betrekking had op uitwisseling van studenten en intercultureel leren, is het

 aantrekken van internationale diplomastudenten voor een deel van de studieprogramma’s

 sinds de jaren ’00 steeds belangrijker geworden. Deze laatste trend is onlosmakelijk

 verbonden met het toegenomen gebruik van Engels als voertaal. De maatschappelijke

 discussie over internationalisering is met name gericht op deze inkomende diplomamobiliteit

 in relatie tot de capaciteit van het hoger onderwijs.” [↑](#footnote-ref-5)
6. Zie: Nuffic, <https://www.nuffic.nl/onderwerpen/internationalisering-feiten-en-cijfers/> en het advies *Internationalisering in het hoger onderwijs* van de Onderwijsraad, Den Haag, 20 april 2018. [↑](#footnote-ref-6)
7. ACA (2014). English-Taught Programmes in European Higher Education – the state of play in 2014. [↑](#footnote-ref-7)
8. Onderwijsraad, *Internationalisering in het hoger onderwijs*, Den Haag, 20 april 2018. Zie ook de internationaliseringsagenda 2018 van de VSNU en de Vereniging van Hogescholen: http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Internationaal/Internationaliseringsagenda% 20Hoger%20Onderwijs\_2018.pdf. [↑](#footnote-ref-8)
9. Internationaliseringsagenda 2018 van de VSNU en de Vereniging van Hogescholen, p. 4 en 6. [↑](#footnote-ref-9)
10. *Wissels om, a.w., paragraaf 1.2.2* [↑](#footnote-ref-10)
11. *Wissels om, a.w., p. 21 e.v*. [↑](#footnote-ref-11)
12. Kamerstukken I, 2018/19, 31 288, G. In reactie op het rapport van de Commissie Van Rijn heeft de minister onder meer toegezegd nader onderzoek te doen naar de kosten van het hoger onderwijs en de toereikendheid van het macrobudget in relatie tot de veronderstelde kwaliteit en doelmatigheid van het hoger onderwijs. [↑](#footnote-ref-12)
13. Onderwijsraad, *Internationalisering in het hoger onderwijs*, Den Haag, 20 april 2018, p. 2. [↑](#footnote-ref-13)
14. Zie ook Aanwijzingen voor de regelgeving, Ar 2.2 (Nut en noodzaak) en 2.3 (Voorafgaand onderzoek, alvorens tot het tot stand brengen van een regeling wordt besloten). [↑](#footnote-ref-14)
15. Zie ook de antwoorden op de vragen uit het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving, gepubliceerd op <https://www.internetconsultatie.nl/toegankelijkheidho>. [↑](#footnote-ref-15)
16. Memorie van toelichting, p. 3 en 11. [↑](#footnote-ref-16)
17. Artikel I, E, nieuw artikel 7.2 WHW, tweede lid onder c. [↑](#footnote-ref-17)
18. Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 [↑](#footnote-ref-18)
19. Artikel I, onderdeel E, nieuw artikel 7.2, derde en vierde lid. [↑](#footnote-ref-19)
20. Artikel I, onderdelen H en BB. [↑](#footnote-ref-20)
21. Voorgesteld wordt artikel 7.1.1. WEB zo aan te passen dat voor een deel van een opleiding ook voor een andere taal gekozen kan worden wanneer een anderstalige gastdocent het onderwijs verzorgt. Net als in het hoger onderwijs moet gelden dat onderwijs in een andere taal meerwaarde biedt ten opzichte van het Nederlands en dienen instellingen een taalbeleid te voeren. [↑](#footnote-ref-21)
22. 77 van de 125 hoger onderwijs instellingen verzorgen onderwijs in een andere taal dan het Nederlands. 43 daarvan doen dit aan de hand van een gedragscode zoals voorgeschreven door de WHW. Inspectie van het onderwijs, *Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs.* Utrecht, november 2018, p. 17 en samenvatting. [↑](#footnote-ref-22)
23. Inspectie van het onderwijs, *Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs.* Utrecht, november 2018. p. 39 en samenvatting. [↑](#footnote-ref-23)
24. Artikel 1.3, vijfde lid WHW: “De instellingen richten zich in het kader van hun werkzaamheden op het gebied van het onderwijs wat betreft Nederlandstalige studenten mede op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands.” [↑](#footnote-ref-24)
25. Memorie van toelichting, paragraaf 7.1, verslag van de consultatie van de Inspectie. [↑](#footnote-ref-25)
26. Zie ook: Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 59. [↑](#footnote-ref-26)
27. Memorie van toelichting, paragraaf 7.1, laatste alinea. [↑](#footnote-ref-27)
28. Inspectie voor het onderwijs, *Recht van spreken. Het functioneren van Opleidingscommissies in het bekostigd hoger onderwijs in 2016*. Zie hierover ook het advies van de Afdeling advisering en het nader rapport bij het wetsvoorstel Wet accreditatie op maat: Kamerstukken II 2016/17, 34735, nr. 4. [↑](#footnote-ref-28)
29. Kamerstukken II 2018/19, 31 288, nr. 677, p. 13-14. [↑](#footnote-ref-29)
30. Tenzij de tweede studie zorg of onderwijs betreft en de student hier niet eerder een graad in heeft behaald. [↑](#footnote-ref-30)
31. Tweede studies, Doorrekening maximering instellingscollegegelden, ResearchNed, maart 2017. [↑](#footnote-ref-31)
32. Kamerstukken 2016/17, 31 288, nr. 560; CHBO 20 februari 2019, 2018/182. [↑](#footnote-ref-32)