



Adviescollege
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R.H. Dijkgraaf
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/JT/MR/bs/ATR3015/2023-U083

Uw referentie

Datum 3 oktober 2023
Betreft Wetsvoorstel internationalisering in balans

Geachte heer Dijkgraaf,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 14 juli 2023 het *Voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het stellen van voorschriften ten aanzien van de regie op het doelmatig anderstalig onderwijsaanbod (Wet internationalisering in balans)* ontvangen voor toetsing. De internetconsultatie is gehouden van 14 juli tot 15 september 2023. De beoogde datum van inwerkingtreding is vanaf 1 september 2024, maar vervolgens afhankelijk van de voorgestelde maatregel in het wetsvoorstel.

In het kader van een reflectie op de internationalisering van het onderwijs introduceert het wetsvoorstel onder meer maatregelen met betrekking tot de onderwijstaal, de bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid en de capaciteitsbeperking (fixus).

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen 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

De positieve en negatieve kanten van internationalisering

Sinds 2015 is het aantal studenten in het Nederlandse hoger onderwijs aanzienlijk toegenomen, van ongeveer 700.000 naar bijna 820.000. Deze groei is deels toe te schrijven aan de toenemende instroom van internationale studenten, vooral in het wetenschappelijk onderwijs. In het studiejaar 2021/2022 volgden circa 115.000 internationale studenten een studie in het Nederlandse hoger onderwijs, veelal een wo-bacheloropleiding. Volgens de toelichting is de internationale dimensie van het hoger onderwijs ook van groot belang voor de Nederlandse samenleving en (kennis)economie, de onderwijsinstellingen en de student. Het draagt eraan bij dat Nederland als land met een kennis-

economie internationaal talent kan aantrekken en aan zich kan binden. Het vormt hiermee een deel van het antwoord op de vraag van de arbeidsmarkt naar meer hoogwaardig opgeleid personeel. Maar inmiddels is de absorptiecapaciteit op diverse locaties en instellingen en in diverse opleidingen bereikt, met name in het wetenschappelijk onderwijs. Overvolle collegezalen en een hoge werkdruk voor docenten zetten de onderwijskwaliteit onder druk. Verder dreigt de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten in het gedrang te komen. En met name in de grote steden wordt het steeds moeilijker voor studenten om huisvesting te vinden aan het begin van het studiejaar. Daarnaast zet het groeiend aantal anderstalige studies het behoud van de Nederlandse taal in het hoger onderwijs onder druk, aldus de toelichting.

Strategische herbezinning

De sterke stijging van de instroom van internationale studenten in de afgelopen jaren vraagt, volgens de toelichting, om een strategische herbezinning op internationalisering en de uitwisseling van talent. Dit is in lijn met het eerder genoemde advies van de Onderwijsraad uit 2018, waarin wordt bepleit internationalisering niet te zien als een kwestie van 'wel of niet' maar expliciet te reflecteren op het achterliggende 'waarom' en op wat er nodig is om internationalisering goed te laten werken en de schaduwkanten te beperken.¹ Met het voorliggende wetsvoorstel beoogt u een duurzame balans te vinden die de grote toegevoegde waarde van internationalisering optimaal benut, maar ook recht doet aan het behoud van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het hoger onderwijs, en de positie van het Nederlands als taal in het hoger onderwijs versterkt.

Het college acht nut en noodzaak van een herbezinning op de internationalisering van het hoger onderwijs onderbouwd, maar constateert tegelijkertijd dat het wetsvoorstel maatregelen behelst die niet voldoende zijn uitgewerkt, waardoor de samenhang en effectiviteit niet inzichtelijk zijn. In onderstaande wordt dit nader toegelicht.

Anderstalig onderwijs

In de afgelopen jaren is het aanbod van volledig anderstalige studies in het hoger onderwijs gestegen. Deze stijging vindt tot nu toe vooral plaats in het wetenschappelijk onderwijs. Het wetsvoorstel behelst daarom de verplichting dat associate degree- en bacheloropleidingen voor ten minste twee derde van de opleiding, gerekend in studiepunten, in het Nederlands worden verzorgd. Als er sprake is van anderstalig onderwijs zijn de onderwijsinstellingen verplicht een toets te doorlopen bij De Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO). De verwachting daarbij is dat de instroom van internationale studenten "gering" zal zijn op een opleiding die voor twee derde in het Nederlands wordt verzorgd. Uit de toelichting blijkt verder niet of en zo ja welke concrete doelstellingen verbonden zijn aan (het terugdringen van) de instroom van internationale studenten en (het vergroten van) het opleidingsaanbod in het Nederlands, ook met het oog op het behoud van de Nederlandse taal in het onderwijs. Dit is volgens het college ook van belang met betrekking tot de toets anderstalig onderwijs waarvan de werkbaarheid en impact voor het stelsel als geheel nog moet blijken (adviespunt 3.1).

1.1 Het college adviseert de doelstellingen die verbonden zijn aan het terugdringen van de instroom van internationale studenten te concretiseren en waar mogelijk te kwantificeren.

¹ [Internationalisering in het hoger onderwijs | Advies | Onderwijsraad](#)

1.2 Het college adviseert de doelstellingen die verbonden zijn aan het aanbieden van opleidingen in het Nederlands te concretiseren en waar mogelijk te kwantificeren.

De aanname is dat voor veel masteropleidingen "anderstaligheid" een "doelmatige" keuze is, omdat de masteropleidingen veelal een meer specialistisch karakter hebben en een sterkere verwevenheid met onderzoek, een toets wordt daarom niet nodig geacht voor de Engelstalige masteropleidingen. Tegelijkertijd blijkt uit de toelichting dat volledig Engelstalige masteropleidingen een substantieel aandeel uitmaken van de masteropleidingen in het hoger onderwijs. De zeer beknopte argumentatie in de toelichting bij het wetsvoorstel om de masteropleidingen op dit punt volledig buiten beschouwing te laten, overtuigt niet in het licht van de ervaren noodzaak en de doelstelling om het hoger onderwijs toegankelijk te houden voor Nederlandse studenten.

1.3 Het college adviseert te verduidelijken welke positie de Engelstalige masteropleidingen (gaan) innemen binnen het stelsel in relatie tot de strategische herbezinning op de internationalisering in verband met de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.

2. Minder belastende alternatieven

Inspanningsverplichting voor studenten aan een anderstalige opleiding

Het wetsvoorstel introduceert een inspanningsverplichting voor alle studenten aan een *anderstalige* opleiding om aan de Nederlandse taalvaardigheid te werken. Bij een *anders*-stalige bacheloropleiding moet hieraan tenminste 140 uur worden besteed. Studenten die een *anderstalige* associate degree- of masteropleiding volgen, moeten tenminste 56 uur besteden aan de bevordering van hun Nederlandse taalvaardigheid binnen (of buiten) het curriculum. Er wordt geen resultaatverplichting of eindniveau opgelegd, maar de inspanningsverplichting voor de studenten is wel een voorwaarde voor het behalen van het diploma of getuigschrift. De vraag is hoe doeltreffend en zinvol een dergelijke generaliserende verplichting is. Voor studenten die daadwerkelijk de Nederlandse taal machtig willen en moeten worden, ligt het meer voor de hand in een effectief en resultaatgericht aanbod te voorzien. Uit de toelichting blijkt bovendien niet of er minder belastende alternatieven zijn gewogen voor de aanpak, bij voorkeur aansluitend de mogelijkheden die de onderwijsinstellingen al bieden. De bevordering van de taalvaardigheid van studenten is immers al een wettelijke verplichting. Vanuit regeldrukperspectief lijkt de verplichting zodoende niet proportioneel, ook gelet op de gevolgen voor de regeldruk voor de onderwijsinstellingen en studenten.

2.1 Het college adviseert de inspanningsverplichting voor studenten binnen een anderstalige opleiding voor de bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid te schrappen.

2.2 Het college adviseert te kijken naar minder belastende alternatieven voor het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid bij studenten in andersstalige opleidingen.

3. Werkbaarheid

Toets anderstalig onderwijs bij nieuwe en bestaande opleidingen

Een onderwijsinstelling mag afwijken van het uitgangspunt dat associate degree- en bacheloropleidingen voor tenminste twee derde in het Nederlands worden verzorgd. Maar daarvoor moet een toets door de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs uitwijzen "of het verdedigbaar is dat met publieke middelen een bachelor- of associate degree-opleiding of een traject in een andere taal wordt bekostigd". De instellingen voor hoger onderwijs kunnen immers afzonderlijk goede redenen hebben om bepaalde opleidingen in het Engels te verzorgen. Maar individuele keuzes kunnen leiden tot onvoorziene gevolgen op stelselniveau, aldus de toelichting. De toets van de Commissie bevat een vijftal aspecten die nog nader worden uitgewerkt in een beleidsregel.

Instemming door de minister

De minister kan op grond van een (positieve) toets anderstalig onderwijs (alsnog) instemming verlenen voor een opleiding. Het uitgangspunt is dat de instemming in beginsel voor onbepaalde tijd wordt verleend, maar het wordt ook mogelijk om de instemming tijdelijk te verlenen en eventueel in te trekken als later blijkt dat het niet meer doelmatig is om een opleiding in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen. Als het instellingsbestuur na verloop van die tijd van mening is dat het nog steeds doelmatig is om het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands te blijven verzorgen, moet er opnieuw een verzoek ingediend worden. De instemming met een anderstalige opleiding kan ook nog beperkt worden tot het verzorgen van de voltijdse, deeltijdse of duale variant van een opleiding. Tot slot wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om de instemming te beperken tot een maximum aantal in te schrijven studenten in het eerste jaar van de opleiding.

Het college is er niet van overtuigd geraakt dat de voorgestelde doelmatigheidstoets goed werkbaar is en de aanpak kan leiden tot een evenwichtig en duurzaam stelsel, waarin de voorwaarden en omstandigheden niet al te vaak wijzigen. In het wetsvoorstel zijn de Engelstalige masters bovendien nagenoeg buiten beschouwing gelaten. De doelstellingen met betrekking tot de instroom van buitenlandse studenten en het opleidingsaanbod in het Nederlands blijven daardoor onderbelicht (adviespunten 1.1, 1,2 en 1.3).

3.1 Het college adviseert de toets anderstalig onderwijs te heroverwegen, zolang de doelstellingen en de gevolgen voor het stelsel als geheel niet inzichtelijk zijn.

4. Gevolgen regeldruk

De gevolgen voor de regeldruk zijn overzichtelijk in beeld gebracht en gekwantificeerd voor de bekostigde, niet-bekostigde onderwijsinstellingen en studenten. Maar ATR verwacht dat bij enkele onderdelen van het voorstel de regeldrukkosten te laag zijn ingeschat en zodoende nog niet voldoende in beeld zijn.

De toets anderstalig onderwijs voor nieuwe en bestaande opleidingen

Voor nieuwe anderstalige bachelor- en associate degree-opleidingen en trajecten moet een toets aangevraagd worden bij de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs. Het gaat naar verwachting jaarlijks om circa 10 aanvragen. De structurele lasten zijn geschat op € 12.000,- per jaar. Daarnaast moeten al bestaande instellingen met bestaande bachelor- en associate degree-opleidingen en -trajecten een toets anderstalig onderwijs

doorlopen wanneer zij deze opleidingen in een andere taal willen blijven verzorgen. Het gaat naar schatting om ruim 350 opleidingen en trajecten waarvoor deze aanvraag moet worden gedaan. De regeldrukkosten voor de onderwijsinstellingen zijn geraamd op € 714.000,-. Gelet op de diverse aspecten waarop een anderstalige opleiding wordt getoetst, lijkt dit niet aannemelijk. In de berekening zijn de voorbereiding voor een dergelijke toets en het toets-proces zelf waarschijnlijk nog onvoldoende meegenomen. Ook ontbreekt expliciet de verplichte betrokkenheid van de medezeggenschap.

4.1 Het college adviseert de gevolgen voor regeldruk met betrekking tot de toets anderstalig onderwijs nader te beschouwen en in beeld te brengen.

Verplichting bevorderen taalvaardigheid

Voor de verplichting met betrekking tot het bevorderen van de taalvaardigheid voor bachelor- en associate degree-opleidingen zijn alleen incidentele kosten berekend (€ 1,97 miljoen), voor met name de implementatie door de onderwijsinstellingen. Daarbij is aangegeven dat voor het taalonderwijs dat *binnen* het curriculum wordt verzorgd, er geen structurele regeldrukkosten zijn berekend voor de onderwijsinstellingen, omdat de wettelijke verplichting om de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid te bevorderen al bestaat. De regeldrukparagraaf maakt het onvoldoende inzichtelijk waarom er geen sprake zal zijn van extra structurele regeldrukkosten, bijvoorbeeld met het oog op de gevolgen voor bedrijfsvoering van de onderwijsinstellingen.

4.2 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk met betrekking tot de verplichtingen voor het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid voor studenten aan anderstalige opleidingen nader te beschouwen en in beeld te brengen.

Dictum

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

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college merkt op dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel is over de doelstellingen met betrekking tot de internationalisering. Het dictum betreft de kwaliteit van de onderbouwing van enkele maatregelen in het voorstel, waardoor het niet vast te stellen is of en wanneer de doelen zijn bereikt. Daarbij is het college niet overtuigd van de werkbaarheid van met name de voorgestelde toets anderstalig onderwijs. De gevolgen voor de regeldruk zijn in dat licht niet te rechtvaardigen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris