

Vergaderjaar 2019–2020

35 282

Wijziging van onder meer 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 taal in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs (Wet taal en toegankelijkheid)

Nr. 8

NADER VERSLAG

Vastgesteld 27 november 2019

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag¹ en de nota van wijziging² besloten tot het uitbrengen van een nader verslag over het wetsvoorstel. De leden hebben tot het houden van een nadere schriftelijke ronde besloten, omdat ze de vragen in de nota naar aanleiding van het verslag onvoldoende beantwoord vond. Ook hebben de leden naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag een aantal nadere vragen en opmerkingen. Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit nader verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave:

	Blz.
1. Inleiding	1
2. Taal: inhoud van het wetsvoorstel	2
3. Toegankelijkheid, capaciteitsbeperking, numerus fixus	3
4. Instellingscollegegeld	6

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de nota van wijziging behorend bij het wetsvoorstel taal en toegankelijkheid. Hoewel de voorliggende nota van wijziging een aantal waardevolle aanvullingen

¹ Kamerstuk 35 282, nr. 6.

² Kamerstuk 35 282, nr. 7.

op onderdelen bevat, hebben de leden van deze fractie nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben nog enkele vragen over de nota van wijziging betreffende de Wet taal en toegankelijkheid.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging. Zij hebben nog enkele vragen

2. Taal: inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie maken zich zorgen over de definitie van een «Nederlandstalige» opleiding. De leden van deze fractie krijgen de indruk dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel een opleiding als Nederlandstalig werd beschouwd indien meer dan een derde deel in een andere taal werd verzorgd. In de nota van wijziging wordt een opleiding ook als Nederlandstalig beschouwd als meer dan twee derde deel van de opleiding in een andere taal wordt verzorgd. Deze leden zijn voorstander van tweetalige opleidingen. Desondanks vinden zij het onwenselijk dat er klaarblijkelijk sprake kan zijn van een Nederlandstalige of een meertalige opleiding wanneer meer dan de helft in een andere taal dan het Nederlands verzorgd wordt. Zij vinden het dan ook noodzakelijk dat opleidingen die meer dan de helft van de opleiding in een andere taal verzorgen een anderstalig traject moeten doorlopen. Graag willen zij van de regering weten wat de onderbouwing is voor deze voorgestelde wijziging en ontvangen zij een reactie op hun zorgen. Tevens lezen deze leden dat de NVAO heeft verzocht om de grens van instemming te verhogen. Graag willen de leden weten wat de reden is van dit verzoek en welke oplossingen de regering in overweging heeft genomen om hieraan tegemoet te komen, bijvoorbeeld het aanpassen van de grenzen die de NVAO hanteert bij accreditaties.

Voorts willen de leden van deze fractie graag weten welke situaties de regering voor ogen heeft als het gaat om het uitzonderen van specifieke (groepen van) opleidingen van de vereisten in voorgesteld artikel 7.2 van de WHW en de toets anderstaligheid in relatie tot specifieke regionale of economische omstandigheden of tekorten aan personeel op een specifieke arbeidsmarkt. Welke (groepen van) opleidingen zouden theoretisch en onder welke omstandigheden vrijgesteld kunnen worden? Deze leden zouden graag weten welke praktische problemen daarmee worden opgelost.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering of de indruk juist is dat de nota van wijziging heeft geleid tot een verruiming van de mogelijkheid voor het voeren van vreemde talen, namelijk doordat tot een derde deel van de opleiding een bestuurlijke vrije zone bestaat voor het bezigen van een vreemde taal. Klopt het dat voor het gebruik van een andere taal tot een derde deel van de opleiding enkel de taalkeuze in de Onderwijs- en examenregeling moet worden vastgelegd? De leden van deze fractie vragen een reactie op de constatering dat het wetsvoorstel voor dat deel niet alleen een verslechtering is ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel, maar zelfs ten opzichte van de huidige wet.

Verder merken de leden van deze fractie op dat de taal waarin de opleiding wordt gegeven voluit onderdeel is van de kwaliteit van de opleiding. Deze leden lezen dat volgens de regering economische en regionale belangen soms zwaarder moeten wegen dan de taal van de opleiding. De leden vragen nader te onderbouwen waarom het wenselijk is dat de kwaliteit van de opleiding welbewust ondergeschikt zou moeten worden gemaakt aan onder meer de economie. Zij vragen waarom alternatieven, zoals extra ondersteuning van studenten om het onderwijs

in de noodzakelijk geachte taal te kunnen volgen, in dergelijke gevallen niet veel meer zijn aangewezen.

Voorts constateren de voornoemde leden dat volgens de regering de diverse taalverplichtingen bij nader inzien niet van toepassing zijn op opleidingen in het buitenland. Deze leden vragen waarom dit inzicht, dat reeds bij het opstellen van het wetsvoorstel bekend was, niet bij aanvang meteen in het wetsvoorstel is beland. Eveneens vragen de leden om de stelling nader toe te lichten dat studenten aan opleidingen in het buitenland vooral op de buitenlandse arbeidsmarkt werkzaam zullen zijn. Ligt het niet veel meer in de rede om ook te veronderstellen dat veel van deze studenten vroeg of laat zullen terugkeren op de Nederlandse arbeidsmarkt? Dient er bovendien hoe dan ook niet vrij strikt de hand aan te worden gehouden dat door de Nederlandse overheid bekostigde opleidingen werk maken van het bevorderen van de Nederlandse taal, zo vragen deze leden.

3. Toegankelijkheid, capaciteitsbeperking, numerus fixus

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in het licht van sturingsinstrumenten, in kaart wil brengen in hoeverre ook in andere Europese lidstaten sprake is van een disbalans in mobiliteit tussen EU-lidstaten onderling. Daarbij wil zij kijken of en hoe concrete oplossingen kunnen worden gevonden voor meer sturing. De leden van deze fractie vragen hoever de Minister hiermee is en wanneer zij dit kunnen verwachten.

Ook lezen de leden van deze fractie in de nota dat het van belang is dat sectoren zelf reflecteren op hun eigen opleidingsaanbod, en op de aansluiting daarvan op de arbeidsmarkt. De CDHO³ maakt dan ook analyses van de macrodoelmatigheid van het huidige opleidingsaanbod, ze kan vragen om dit te verbeteren en daar vervolgens op toezien. Kan de regering een overzicht geven van de sectoren waaraan in de afgelopen vijf jaar is gevraagd om hun opleidingsaanbod aan te passen op de huidige arbeidsmarkt, en daarbij aangeven of er veranderingen zijn doorgevoerd? Tevens lezen de leden van deze fractie dat de regering de inzet van zowel een arbeidsmarkt- als capaciteitsfixus als een ultimatum remedium ziet. Deze leden vragen of de regering kansen ziet om studenten al voordat zij een keuze maken voor een verzadigde sector, kunnen worden gewezen op studies in (verwachte) tekortsectoren. Ziet de regering een kans voor de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media om hierin samen op te trekken? Welke stappen zijn hiervoor tot dusver gezet? Voorts vragen deze leden de regering of is overwogen om een numerus fixus op zowel de Nederlands- als anderstalige variant van een opleiding te zetten. Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is dit dan niet opgenomen in het wetsvoorstel?

Verder vragen de leden van deze fractie aan de regering om een overzicht te geven van de opleidingen die worstelen met een onwenselijk hoge of onverwachte fluctuatie in instroom van niet-EER-studenten. Het lbo-rapport⁴ stelt dat het mogelijk is om een maximum aan niet-EER-studenten te stellen. In haar beantwoording geeft de regering aan dit niet voornemens te zijn, omdat opleidingen dan de mogelijkheid krijgen om niet-EER-studenten te weren. Deze leden betwijfelen de opvatting van de regering hierover. Zij achten deze discussie van belang voor de appreciatie van het totale voorliggende wetsvoorstel.

Voorts lezen de leden van deze fractie dat de Landelijke Commissie Internationale Student in het Hoger Onderwijs (Landelijke Commissie) in haar schriftelijke oproep aan de Minister heeft gerefereerd aan de roep vanuit het onderwijsveld om meer instrumenten ten behoeve van de

³ CDHO: Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs.

⁴ ibo: interdepartementaal beleidsonderzoek.

beheersbaarheid van de instroom van internationale studenten. Net als de Landelijke Commissie hebben deze leden er twijfels bij dat de maatregelen die de regering voorstelt in het wetsvoorstel voldoende mogelijkheden creëren voor de instellingen om hun toetsingsbeleid vorm te geven en capaciteitsproblemen te voorkomen.

De leden van deze fractie hebben nog verdere vragen over de sturingsinstrumenten. De regering wenst een aantal daarvan nu niet uit te werken, of deze worden eerst verder onderzocht. De leden verzoeken de regering nader in te gaan op, en een overzicht te maken van, alle mogelijke sturingsinstrumenten, ook de in het lbo-rapport genoemde. De leden zien in dit overzicht graag alle denkbare sturingsinstrumenten terug, met een onderscheid tussen instellingsniveau en lidstaatniveau. De leden zien daarbij in het overzicht graag nadrukkelijk de juridische implicaties dan wel belemmeringen per instrument terug, evenals hoe deze instrumenten van toepassing zullen zijn op Nederland en welke consequenties zouden moeten worden ondervangen. De leden vragen ook om de verschillende sturingsinstrumenten met betrekking tot instroom, voor zowel EER- als niet-EER-studenten in de verschillende Europese lidstaten in dit overzicht op te nemen. Ook willen de leden de lopende informatie ontvangen over eventuele juridische bezwaren in relatie met het EU-recht, de juridische informatie die het ministerie heeft ingewonnen rondom ieder sturingsinstrument en de juridische toetsing en informatie vanuit de Europese Commissie, dan wel de specifieke lidstaten. De leden vragen om een verduidelijking van het feit dat de Europese richtlijn stelt dat lidstaten geen beperkingen mogen stellen aan het aantal niet-EER-studenten, maar dat het wel mogelijk is om een onderwijsinstelling die bevoegdheid te geven; hoe zal zo'n aanstelling in de praktijk in zijn werk gaan? Daarbij vragen de leden welke mogelijkheden instellingen nog meer hebben om de instroom te beheersen, zonder daarmee in strijd te handelen met EU-recht.

De leden van deze fractie hebben begrepen dat landen als Denemarken en Schotland voor specifieke opleidingen in specifieke omstandigheden een cap hebben op het aantal niet-EER-studenten dat aan een opleiding kan beginnen. Ook landen als België en Oostenrijk overwegen een dergelijk instrumentarium. Deze leden vragen de Minister om een totaaloverzicht van alle Europese landen en de sturingsinstrumenten die deze hebben ingericht, al dan niet op het niveau van de onderwijsinstelling. Deze leden zijn benieuwd naar dit overzicht van verschillende type sturingsinstrumenten en de motieven die deze landen hiervoor aanvoeren. De leden vragen om bij dit overzicht ook de tot nog toe bekende jurisprudentie aan de Kamer mee te sturen, inclusief de Nederlandse appreciatie van de reden waarom een specifiek sturingsinstrument wel of niet zou kunnen. Daarnaast ontvangen deze leden graag een specificatie en verduidelijking van hoe landen als Schotland en Denemarken omgaan met de toelating van niet-EER-studenten, welke instrumenten deze landen hanteren, welk toetsingskader (ook juridisch) hierbij wordt gebruikt, in hoeverre dergelijke instrumenten en kader in Nederland toepasbaar zijn en welke eventuele juridische consequenties zouden kunnen worden ondervangen. Het is uiteraard bekend dat Europese landen gebonden zijn aan Europese richtlijnen die grenzen stellen aan eventuele beperkingen. De leden vragen de regering op welke manier dit soort beperkingen kunnen worden ondervangen.

Tot slot hebben de leden van deze fractie nog enkele opmerkingen. Bij bovenstaande vragen over sturingsinstrumenten zien deze leden nu bijvoorbeeld dat een noodbeperking ontbreekt voor het geval een instelling geheel onverwachts wordt geconfronteerd met een relatief groot aantal vooraanmeldingen van toelaatbare internationale studenten. Deze leden vragen waarom er nu eerst nog verder onderzoek noodzakelijk is; is het niet verstandiger om, zoals zijzelf zouden willen voorstellen, nu al een dergelijke noodbeperking mogelijk te maken? Op welke manier zou

een dergelijke beperking vormgegeven kunnen worden, waar zou dit verankerd moeten worden en welke randvoorwaarden acht de regering wenselijk ter toetsing van een dergelijke beperking? Deze leden benadrukken evenwel dat een dergelijke maatregel geen echt sturingsinstrument is en vragen derhalve of de regering het met hen eens is dat het voor de instellingen wenselijker is om al vóórdát de inschrijving voor een opleiding opent, scherp te hebben hoeveel (niet-)EER-studenten zij kunnen aannemen, in plaats van een noodbeperking met terugwerkende kracht te moeten invoeren. De voornoemde leden kijken uit naar een spoedige beantwoording van bovenstaande vragen, opdat deze antwoorden nog op tijd kunnen worden meegewogen in eventuele voorstellen voor wijzigingen op de wet.

De leden van de CDA-fractie willen graag weten welke soort opleidingen in welke situaties tussen wal en schip kunnen raken vanwege de arbeidsmarktfixus. En hoe wenst de regering rekening te houden met regionale arbeidsmarktverschillen in het kader van macrodoelmatigheid, zo vragen deze leden.

De leden van deze fractie zagen dat hun vraag⁵ over de uitzonderingsgronden met betrekking tot artikel 1.3 in de nota naar aanleiding van het verslag niet is beantwoord. Daarom willen de leden bij dezen hun vraag herhalen: «Gezien de voorgestelde verruiming van «noodzaak» naar «meerwaarde», zien de leden van de CDA-fractie op voorhand geen toegevoegde waarde van het toevoegen van een uitzonderingsmogelijkheid voor groepen van opleidingen waarvoor artikel 1.3 niet van toepassing is (memorie van toelichting, blz. 19). Wat is de reden dat de regering gekozen heeft om een uitzonderingsgrond te creëren, zo vragen deze leden. Kan de regering toelichten welke situaties zij in gedachten heeft waarvoor deze uitzondering zou moeten kunnen gelden?».

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel de geldigheidsduur van de capaciteitsfixus is verlengd van maximaal twee jaar naar maximaal drie jaar. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de motivering hiervoor wordt gevonden in het gegeven dat daarmee de fixusduur aansluit op de arbeidsmarktfixus. De leden van deze fractie zijn van mening dat in tegenstelling tot aansluiting op de arbeidsmarkt – waarbij de oorzaak volledig extern ligt – een fixus van twee jaar voldoende moet zijn voor opleidingen om de capaciteit te versterken. Dit is immers ook een interne aangelegenheid. Deze leden zijn geen voorstander van een numerus fixus en juichen het terugdringen daarvan zeer toe. Zij vragen de regering om nader uiteen te zetten waarom desondanks voor deze wijziging is gekozen. Verder blijkt uit de nota van wijziging dat een numerus fixus nog steeds uitsluitend voor anderstalige trajecten van opleidingen kan worden ingesteld. Hierdoor ontstaat de situatie dat van eenzelfde opleiding binnen een instelling de Nederlandstalige track geen numerus fixus hanteert, maar de anderstalige track wél. De voornoemde leden vragen de Minister om wetenschappelijk te onderbouwen dat door een dergelijke maatregel géén tweedeling zal plaatsvinden en er geen kwaliteitsverschil zal ontstaan.

De leden van de SGP-fractie krijgen uit de beantwoording de indruk dat de regering van mening is dat instellingen een plicht zouden (moeten) hebben om niet-EER-studenten ook een kans te geven om een opleiding te volgen. Deze leden vragen of dat klopt en, zo ja, waarop dat uitgangspunt gebaseerd is. Waarom is het niet bij uitstek volledig aan de instellingen om te oordelen over de wenselijkheid van het toelaten van niet-EER-studenten?

⁵ Zie Verslag 35 282, nr. 5, p. 8.

Verder hebben de leden van deze fractie uit de beantwoording door de regering een diffuus beeld gekregen van de vrijheid die instellingen al dan niet zouden hebben om op beleidsmatige gronden structureel uit te gaan van een maximaal aantal studenten aan een bepaalde opleiding. Deze leden vragen de regering om allereerst klip-en-klaar aan te geven of instellingen op grond van het door hen gewenste profiel mogen besluiten tot het hanteren van een structureel plafond voor bepaalde opleidingen. Ook vragen deze leden waarom de regering de verantwoordelijkheid voor een toereikend aanbod volledig van zich afschuift en bij de instellingen belegt. Waarom bestaat er bij geconstateerde tekorten niet een actieve verantwoordelijkheid voor de regering zelf om het aanbod te garanderen, bijvoorbeeld door hierover afspraken te maken met openbare universiteiten? Kan de regering toelichten waarom toegankelijkheid van het onderwijs grondwettelijk zou betekenen dat alle instellingen ongeacht identiteit en profiel voldoende plaatsen moeten leveren? Deze leden hebben de indruk dat in de veelszins toch al nijpende situatie van instellingen de eigen verantwoordelijkheid van de regering voor toereikend aanbod te gemakkelijk wordt weggeschoven.

4. Instellingscollegegeld

De leden van de CDA-fractie lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat het lastig is om te sturen op EER-studenten, bijvoorbeeld ook door een gedifferentieerd collegegeld te hanteren, vanwege het vrije verkeer van personen. Deze leden merken echter op dat Nederlandse studenten altijd aanspraak kunnen maken op studiefinanciering; dit in tegenstelling tot EER-studenten, die dat zeer beperkt kunnen, namelijk alleen als zij aan een aantal voorwaarden voldoen. Graag willen deze leden weten op welke grond het wel mogelijk is om onderscheid te maken tussen Nederlandse en EER-studenten voor wat betreft studiefinanciering.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
La Rocca