

35 282 Voorstel van wet tot 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. Nader verslag

Vastgesteld...

Graag dankt de regering de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de nadere vragen die zij hebben gesteld en de opmerkingen die zij heeft gemaakt naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging. Op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen gaat zij hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

Inhoudsopgave:

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

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. De leden van de GroenLinks-fractie hebben nog enkele vragen over de nota van wijziging. De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging. De leden van de fracties stellen een aantal vragen.

Alvorens tot beantwoording van de afzonderlijke vragen van de fracties over te gaan, merkt de regering graag het volgende op. Tegelijkertijd met de beantwoording van de vragen in het nader verslag wordt een tweede, technische nota van wijziging verstuurd naar uw Kamer. Deze tweede nota van wijziging betreft technische en redactionele verbeteringen in het wetsvoorstel zoals gewijzigd bij de eerste nota van wijziging. Een uitgebreidere beschrijving van de aanpassingen vindt u in de toelichting bij de nota van wijziging.

Daarnaast wordt, conform het verzoek uit uw brief met kenmerk 2019Z21772, hierbij teruggekomen op de motie Wiersma-Van der Molen (35300 VIII, nr. 83). Deze motie zal worden betrokken bij de in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek aangekondigde Internationale Kennisstrategie. Deze strategie wordt het komende jaar opgesteld in nauwe samenwerking tussen de ministers van OCW, EZK, BZ en LNV.

2. Taal: inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie merken op dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel een opleiding als Nederlandstalig werd beschouwd indien meer dan een derde deel in een andere taal werd verzorgd en dat in het wetsvoorstel zoals gewijzigd bij eerste nota van wijziging, een opleiding als Nederlandstalig wordt beschouwd als meer dan twee derde deel van de opleiding in een andere taal wordt verzorgd. Verder merken de leden op het noodzakelijk te vinden dat opleidingen die meer dan de helft van de opleiding in een andere taal verzorgen een anderstalig traject moeten doorlopen. Graag willen de leden van de regering weten wat de onderbouwing is voor deze voorgestelde wijziging en ontvangen zij een reactie op hun zorgen.

De verplichtingen die voor een instelling gepaard gaan met het aanbieden van onderwijs in een andere taal, nemen toe al naar gelang het anderstalige deel van de opleiding groter is. Indien een derde deel of meer van de opleiding in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd, dient er taalbeleid te worden vastgesteld door het instellingsbestuur. Er is in dit geval sprake van een Nederlandstalige opleiding; dit was zo in het oorspronkelijke wetsvoorstel en is met de nota van wijziging ongewijzigd gebleven.

Naar aanleiding van de uitvoeringstoets van de NVAO is de grens voor wanneer een opleiding instemming nodig heeft van de NVAO, met de eerste nota van wijziging verhoogd van een derde

deel, naar twee derde deel of meer van de opleiding. Dat betekent dat indien twee derde deel of meer van de opleiding in een andere taal dan het Nederlands wordt verzorgd, er taalbeleid dient te worden vastgesteld door het instellingsbestuur, en instemming gevraagd moet worden aan de NVAO. In dit geval is er sprake van een anderstalige opleiding. Wat met de nota van wijziging is aangepast is dus dat opleidingen die tussen een derde en twee derde deel van de opleiding in een andere taal worden verzorgd, geen instemming van de NVAO nodig hebben. Dit zorgt voor een vermindering van administratieve lasten en een verbeterde uitvoerbaarheid van de regels, maar geeft bovenal uitdrukking aan de meerwaarde die deze regering ziet in meertalig onderwijs. In een meertalige opleiding waarin een deel van de opleiding in het Nederlands wordt verzorgd, kan de student zowel de voordelen benutten die de andere taal biedt, maar wordt tevens gezorgd dat de student het Nederlands op academisch niveau ontwikkelt. Er blijft op deze manier ruimte voor maatwerk. Doordat met het wetsvoorstel tevens in de wet wordt geëxpliciteerd dat de opleidingscommissie instemmingsrecht heeft op de Onderwijs- en examenregeling (OER) ten aanzien van de taal van het onderwijs, is de opleidingscommissie in alle gevallen betrokken bij de taalkeuze, ongeacht welk deel de opleiding eventueel anderstalig is. Voor een anderstalig traject gelden de bovengenoemde verplichting op dezelfde manier als voor een gehele opleiding. Ook dit is met de nota van wijziging geregeld.

De leden van de CDA-fractie lezen tevens dat de NVAO heeft verzocht om de grens van instemming te verhogen. Graag willen deze 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.

De NVAO heeft verzocht om de grens te verhogen omdat zij de norm die in het oorspronkelijke wetsvoorstel stond, een derde deel of meer van de opleiding (van 60 EC) of een vijfde deel of meer van de opleiding (van meer dan 60 EC), niet uitvoerbaar achtte. De NVAO verzocht een hogere norm te hanteren, omdat daarmee voor een groot deel grensgevallen vanwege fluctuaties in het curriculum worden voorkomen en ook discussies over afstudeerrichtingen, specialisaties, trajecten en minoren in een andere taal voor een groot deel worden ondervangen. In het huidige wetsvoorstel is de norm voor het indienen van een aanvraag voor anderstalig onderwijs bij de NVAO gesteld op twee derde deel of meer van de opleiding. Bovendien is de regering voorstander van meertalige opleidingen en acht zij het bij deze opleidingen niet nodig dat er instemming wordt gevraagd bij de NVAO. Het ophogen van de grens voor instemming sluit hierbij aan.

Voorts willen de leden van de CDA-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, vragen de leden van de CDA-fractie voorts. Deze leden zouden graag weten welke praktische problemen daarmee worden opgelost.

De leden kunnen daarbij denken aan een situatie waarin de regels van artikel 7.2 ongewenste effecten hebben voor bepaalde regio's waar gezien de demografische ontwikkeling of specifieke samenstelling van de regionale arbeidsmarkt een relatief grote instroom van buitenlandse studenten gewenst is. Ook kunnen opleidingen of groepen van opleidingen worden aangewezen indien sprake is van een tekort aan personeel binnen een bepaalde sector op de arbeidsmarkt. In voornoemde bijzondere situaties kunnen de regionale en economische belangen van zodanige aard zijn dat deze zwaarder wegen dan de belangen die met artikel 7.2 worden nagestreefd.

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, vragen de leden van de SGP-fractie voorts. 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.

Er zal geen bestuurlijke vrije zone ontstaan. Het klopt dat een instelling geen verplicht taalbeleid hoeft te voeren indien het anderstalige deel van een opleiding kleiner is dan een derde deel. Dit met het oog op proportionele lasten voor een instelling en vanwege het feit dat de opleiding in dit geval voor het overgrote deel in het Nederlands wordt verzorgd. Het staat de instelling uiteraard vrij om ook in deze gevallen wel taalbeleid te maken. De regering beschouwt de ondergrens voor het moeten vaststellen van taalbeleid – die reeds onderdeel was van het oorspronkelijke wetsvoorstel – niet als een verslechtering ten opzichte van de huidige wet. Ook wanneer een instelling een opleiding voor minder dan een derde deel in een andere taal wil verzorgen, dient

namelijk sprake te zijn van een van de wettelijke uitzonderingsgronden die zijn opgenomen in voorgesteld artikel 7.2. Zoals de leden van de SGP-fractie aangeven zal in de OER moeten worden opgenomen in welke taal het onderwijs wordt verzorgd en de de examens worden afgenomen. De opleidingscommissie krijgt op grond van dit wetsvoorstel expliciet instemmingsrecht op de OER ten aanzien van dit onderdeel van de OER. De opleidingscommissie fungeert in die zin als een *check and balance* op de vraag of de taalkeuze op de juiste gronden wordt gemaakt. Voor het geval waarin een individuele instelling hierin niet de juiste procedure zou hebben gevoerd, heeft men beschikking over de reguliere procedures om bezwaar te maken tegen de beslissing van de instelling een deel van de opleiding in een andere taal te verzorgen. Overigens is het relevant om te benadrukken dat, in het geval van verplicht taalbeleid, dit taalbeleid op instellingsniveau dient te worden opgesteld. Dit betekent dat als een instelling ten minste één opleiding voor een derde deel of meer in een andere taal aanbiedt, de instelling verplicht is taalbeleid op instellingsniveau vast te stellen.

De leden van de SGP-fractie merken verder 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.

Voorts vragen de leden 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.

Er dient onderscheid gemaakt te worden tussen de accreditatiebeoordeling van de opleiding enerzijds, en de eisen die op grond van de voorgestelde artikelen worden gesteld aan het aanbieden van anderstalig onderwijs anderzijds. Zowel voorgesteld artikel 5.6a, negende lid, als voorgesteld artikel 7.2, zevende lid, bieden de mogelijkheid om bepaalde opleidingen uit te zonderen in verband met specifieke economische of regionale omstandigheden. Een uitzondering op grond van artikel 5.6a, negende lid, houdt in dat een bepaalde opleiding of groepen van opleidingen geen instemming van de NVAO hoeven aan te vragen. Een uitzondering op grond van artikel 7.2, zevende lid, houdt in dat op een bepaalde opleiding of groepen van opleidingen, de wettelijke eisen voor anderstalig onderwijs en de plicht tot het opstellen van taalbeleid in het geheel niet van toepassing zijn. Bij het toepassen van de uitzonderingsgrond kunnen aan de betreffende opleidingen voorwaarden worden gesteld.

In geen van bovengenoemde gevallen is er sprake van dat de betreffende economische of regionale omstandigheden zwaarder wegen dan de kwaliteit van de opleiding. In alle gevallen blijven namelijk de wettelijke voorschriften met betrekking tot accreditatie van toepassing. Het is van belang hierbij te noemen dat de beoordeling van de taalkeuze van een opleiding in het kader van de accreditatie enerzijds, en de toets anderstalig onderwijs anderzijds, naar doel en aard van elkaar dienen te worden onderscheiden; de toets anderstalig onderwijs ziet op de principiële vraag of het voeren van een andere taal meerwaarde heeft voor de student, de terugkerende beoordeling in het kader van de accreditatie ziet op de taalkeuze in relatie tot de kwaliteit van de opleiding. Indien tijdens de accreditatiebeoordeling blijkt dat de algehele kwaliteit van de opleiding in het geding komt, door de taalkeuze of om andere redenen, kan dit als consequentie hebben dat geen accreditatie wordt verleend en de opleiding in het geheel niet mag worden verzorgd.

De omstandigheid dat een opleiding zou zijn uitgezonderd van de instemmingsverplichting van artikel 5.6a of van andere eisen aan anderstalig onderwijs op grond van artikel 7.2, doet hier geenszins aan af. De wettelijke mogelijkheid om bepaalde opleidingen uit te zonderen in verband met specifieke economische of regionale omstandigheden betreft geen uitzondering op de kwaliteitseisen waaraan een opleiding moet voldoen. Er is dan ook geen sprake van het ondergeschikt maken van de kwaliteit van het onderwijs aan economische of regionale belangen.

Voorts constateren de leden van de SGP-fractie 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.

Abusievelijk is nagelaten de uitzondering van diverse taalverplichtingen voor opleidingen in het buitenland op te nemen in het oorspronkelijke wetsvoorstel.

De leden vragen eveneens 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, zo vragen de leden.

Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs kunnen opleidingen in het buitenland verzorgen. Aan deze opleidingen zullen vooral studenten uit het betreffende land deelnemen. Gelet hierop is de

verwachting dat de beroepsuitoefening van studenten die op een vestiging in het buitenland hun opleiding hebben genoten veelal zullen instromen op die lokale – buitenlandse – arbeidsmarkt.

De leden van de SGP-fractie vragen of er niet hoe dan ook vrij strikt de hand aan dient te worden gehouden door de Nederlandse overheid dat bekostigde opleidingen werk maken van het bevorderen van de Nederlandse taal.

Hoewel de opleiding in het buitenland een nevenvestiging is van een opleiding die reeds in Nederland wordt verzorgd, bestaat op grond van huidig artikel 1.19, eerste lid, van de WHW, voor deze nevenvestiging geen aanspraak op bekostiging.

3. Toegankelijkheid, capaciteitsbeperking, numerus fixus

Een aantal vragen van de leden van de VVD-fractie ziet op sturingsinstrumenten ten aanzien van de instroom van EER- en niet-EER-studenten, in internationaal perspectief. De betreffende vragen worden hierna achtereenvolgens genoemd en vervolgens in onderlinge samenhang beantwoord. In de beantwoording wordt eerst ingegaan op sturing op EER- en niet-EER-studenten, en vervolgens op de vragen met betrekking tot mogelijke maatregelen en de praktijk van andere lidstaten.

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.

De leden vragen tevens 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. Voorts lezen de leden van de VVD-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 beheersbaarheid van de instroom van internationale studenten. Net als de Landelijke Commissie hebben de 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 verzoeken de regering nader in te gaan op, en een overzicht te maken van alle mogelijke sturingsinstrumenten, ook de in het Ibo-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.

De leden van de VVD-fractie willen tevens 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, zo vragen de leden.

Daarbij vragen de leden van de VVD-fractie welke mogelijkheden instellingen nog meer hebben om de instroom te beheersen, zonder daarmee in strijd te handelen met EU-recht.

De leden van de VVD-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. 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.

Voorts ontvangen de leden van de VVD-fractie 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 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.

De leden zien dat een noodbeperking ontbreekt voor het geval een instelling geheel onverwachts wordt geconfronteerd met een relatief groot aantal vooraanmeldingen van toelaatbare internationale studenten en 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, zo vragen de leden. 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, zo vragen de leden voorts.

De leden van de VVD-fractie benadrukken dat een noodbeperking geen echt sturingsinstrument is en vragen derhalve of de regering het met hen eens is dat het voor de instellingen wenselijker is om al vóórdat 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.

Allereerst is er een relevant verschil, zowel juridisch als beleidsmatig, als het gaat om de noodzaak, de wenselijkheid en de mogelijkheid om te sturen op de instroom van enerzijds EER- en anderzijds niet-EER-studenten. Het beeld van de regering is dat instellingen het meeste behoefte hebben aan sturing op EER-studenten, meer dan aan sturing op niet-EER-studenten, omdat het grootste deel van de internationale instroom voornamelijk EER-studenten betreft.

Sturingsmaatregelen ten aanzien van EER-studenten zullen in beginsel ook altijd van toepassing zijn op Nederlandse studenten in verband met het recht op gelijke behandeling en het recht van vrij verkeer en verblijf binnen de Europese Unie. Later in de beantwoording volgt een overzicht van maatregelen, waarin hier verder op wordt ingegaan. Als het gaat om de noodzaak tot sturingsmaatregelen is het overigens van belang te noemen dat de onderwijstaal van opleidingen, en daarmee de taalkeuze van instellingen, van invloed kan zijn op de instroom van internationale studenten. Verderop in de beantwoording zal zoals door de leden verzocht ook worden ingaan op de instrumenten voor sturing die een instelling reeds tot haar beschikking heeft.

Zoals de leden van de VVD-fractie benoemen vormt de minister van OCW zich een beeld van een mogelijke disbalans in mobiliteit tussen EU-lidstaten en gaat hierover met lidstaten en de Europese Commissie in gesprek. Het inkomende EU-voorzitterschap, Kroatië, agendeert mede op mijn verzoek het onderwerp gebalanceerde mobiliteit in het kader van 'brain circulation' ook op de Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport Raad (OJCS-Raad). Te zijner tijd zal uw Kamer daarover nader worden geïnformeerd. Ook in het kader van Erasmus+ wordt aandacht besteed aan het verbeteren van de kenniscirculatie. Hier gaat het vooral om uitwisseling en is er in mindere mate sprake van disbalans. Momenteel heeft de regering geen overzicht van opleidingen die worstelen met een onwenselijk hoge of onverwachte fluctuatie in instroom van niet-EER-studenten. Op basis van een gespreksronde langs de diverse instellingen is het beeld van de regering dat de instroom van niet-EER-studenten door instellingen niet als problematisch wordt ervaren. In enkele hoogst uitzonderlijke gevallen kan er sprake zijn van een onverwacht hoge en tijdelijke fluctuatie in de instroom van niet-EER-studenten. Hiervoor kan een noodbeperking op de capaciteit een mogelijke oplossing bieden. Momenteel wordt deze maatregel (juridisch) verkend om te bezien of deze maatregel mogelijk gemaakt kan worden.

De regering beaamt dat het IBO constateert dat sturing op niet-EER-studenten mogelijk is. Het IBO geeft daarbij echter ook de kanttekening dat deze maatregel ertoe kan leiden dat het bieden van onderwijs aan niet-EER-studenten meer het karakter krijgt van een marktactiviteit in plaats van een taak van de overheid. De regering beaamt deze bevindingen van het IBO, en licht dit graag nader toe in deze beantwoording.

Een generiek plafond ('cap') voor het aantal tot het Nederlandse grondgebied toe te laten niet-EER-studenten, dat door de overheid wordt ingesteld, is binnen het Nederlandse stelsel en de huidige WHW slechts beperkt mogelijk. Uit EU-richtlijn 2016/801/EU (de 'Studentenrichtlijn') volgt dat lidstaten géén beperkingen mogen stellen aan de toelating van niet-EER-studenten die een verblijfsvergunning hebben. Deze richtlijn betreft de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onder andere onderzoek en studie. Lidstaten dienen op grond van de Studentenrichtlijn een niet-EER-student een verblijfsvergunning te verstrekken indien de student is toegelaten tot een studie aan een hogeronderwijsinstelling en aan andere voorwaarden uit de richtlijn is voldaan, zoals het aantonen dat een opleiding wordt gevolgd, collegegeld is betaald en de student over voldoende kennis en (financiële) middelen beschikt. In Nederland geldt op grond van de WHW dat een niet-EER-student die voldoet aan de (nadere) vooropleidingseisen, eventuele aanvullende eisen en in het geval van selectie aan de selectiecriteria, in beginsel door de instelling wordt toegelaten tot de opleiding. Enkel indien de instelling ervoor heeft gekozen in zijn

algemeenheid geen referent te zijn voor niet-EER-studenten die vanwege het volgen van een studie in aanmerking willen komen voor een verblijfsvergunning, kan zij de niet-EER-student de toelating tot de opleiding weigeren. De instelling kan in dat geval in het geheel geen studenten uit niet-EER-landen toelaten, zo volgt uit artikelen 1.13 en 1.20 van het Vreemdelingenbesluit. In de praktijk is een ruime meerderheid van de hogeronderwijsinstellingen referent in de zin van de Studentenrichtlijn. Naast dit juridische kader is er beleidsmatig geen aanleiding voor een generieke *cap* vanuit de overheid op niet-EER-studenten.

De Studentenrichtlijn staat er niet aan in de weg dat aan de onderwijsinstelling de bevoegdheid wordt gegeven beperkingen te stellen aan het aantal toe te laten niet-EER-studenten. Mits een objectief en gerechtvaardigd doel wordt gediend dat de toespitsing van de *cap* op specifiek niet-EER-studenten vergt, zoals het behoud van de kwaliteit van het onderwijs, is een dergelijke maatregel juridisch denkbaar. Het ligt dan in de rede dat specifieke randvoorwaarden in de wet- en regelgeving worden opgenomen om te waarborgen dat de *cap* alleen daar waar nodig wordt ingezet door instellingen. Op deze manier houdt de overheid sturing op de toepassing van de maatregel.

Op het moment dat de maatregel uitgaat van minder sturing door de overheid en dus van meer (commerciële) vrijheid voor instellingen, kan het onderwijs aan niet-EER-studenten vormen aannemen van een economische activiteit. Indien onderwijs aan niet-EER-studenten als zodanig zou worden gekwalificeerd, vervalt het recht op toegang tot het hoger onderwijs voor niet-EER-studenten en komen Europeesrechtelijke vragen met betrekking tot onder meer mededinging en staatssteun in beeld. Met het oog op de juridische implicaties is een grondige analyse van deze maatregel nodig. Een eventuele keuze om het onderwijs aan niet-EER-studenten niet langer tot overheidstaak te rekenen vergt fundamentele wetwijziging van in ieder geval de WHW en mogelijk de vreemdelingenwet- en regelgeving.

Ook zal dit in de praktijk consequenties hebben voor de organisatie en sturing van het hoger onderwijs. Doordat het onderwijs aan niet-EER-studenten onder de reikwijdte van de mededingings- en staatssteunregels zou vallen zouden instellingen bijvoorbeeld een gescheiden boekhouding moeten voeren om kruissubsidiëring te voorkomen. Ook zouden onderlinge afspraken tussen instellingen over de toelating van niet-EER-studenten of het afstemmen van tarieven worden aangemerkt als ontoelaatbare marktverdelingsafspraken die de concurrentie verstoren. Het is ten slotte de vraag in hoeverre het wenselijk is dat de overheid de sturing op instellingen ten aanzien van onderwijs aan niet-EER-studenten zou verliezen. Een consequentie daarvan kan bijvoorbeeld ook zijn dat instellingen er voor kiezen grotere inzet te plegen op het aantrekken van niet-EER-studenten. Kortom: in geval van een keuze om het onderwijs aan niet-EER-studenten vrij te laten aan de markt zou dat een fundamentele wijziging van wetgeving behoeven. Om te komen tot een keuze hierover is bovendien een degelijke verkenning naar nut en noodzaak nodig. De regering acht het vooralsnog onwenselijk om een omvangrijke verkenning uit te voeren of een fundamentele wetwijziging in gang te zetten. Dit omdat specifiek de instroom van niet-EER-studenten door de meeste instellingen niet als problematisch wordt ervaren, en deze groep studenten - met een relatief hoge blijfkans - een belangrijke bijdrage levert aan de Nederlandse kenniseconomie en samenleving.

De regering is van mening dat de maatregelen zoals opgenomen in het wetsvoorstel voldoende sturingsmogelijkheden bieden, daar waar dit door de regering nodig en mogelijk wordt geacht. Deze maatregelen zijn beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Met name de maatregel die het mogelijk maakt om een numerus fixus enkel op een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding te voeren in plaats van op de hele opleiding, is een belangrijk instrument voor instellingen om te sturen op de omvang van de instroom. Overigens is ook hier relevant om te noemen dat de onderwijstaal van opleidingen, en daarmee de taalkeuze van instellingen, van invloed kan zijn op de instroom van internationale studenten. Daarnaast zijn op basis van de huidige wet- en regelgeving reeds andere instrumenten beschikbaar als het gaat om sturen op de instroom van niet-EER-studenten:

- In de masterfase hebben instellingen veel vrijheid toelatingseisen te stellen.
- Instellingen hebben de ruimte om een capaciteitsbeperking te hanteren in de master, zolang de selectieprocedure helder wordt beschreven in de OER en er minimaal twee kwalitatieve criteria worden gehanteerd.
- Instellingen mogen hierbij ook de totale diversiteit van de mastergroep als selectie-criterium nemen, kijkend naar onder meer culturele achtergrond en vooropleiding, waarbij niet geselecteerd wordt op nationaliteit.
- Op grond van de WHW is het mogelijk om op basis van de organisatie en inrichting van het onderwijsconcept '*international classroom*' specifieke eisen te stellen ten aanzien van

kennis, vaardigheden en eigenschappen van de student, - waarbij niet wordt geselecteerd op nationaliteit -, bijvoorbeeld om te komen tot een evenwichtige culturele samenstelling van de 'international classroom'.

- Instellingen kunnen ervoor kiezen het wervingsbeleid aan te passen als het gaat om het werven van niet-EER-studenten.
- Instellingen kunnen aandacht besteden aan onderlinge afstemming met betrekking tot hun anderstalig aanbod, instroom en doorverwijzen.

Vergelijking met andere lidstaten

In de door de leden van de VVD-fractie genoemde landen speelt net als in Nederland met name de instroom van Europese studenten een rol. Deze instroom is ook daar groter dan de instroom van niet-EER-studenten. In het VK, waar niet-EER-studenten ook een groot deel van de internationale instroom uitmaken mede vanwege het Engelstalige onderwijs, is dit anders. Voor Oostenrijk, België, en Denemarken geldt dat de uitdagingen met name gaan over EER-studenten uit buurlanden. Zo ontvangt Oostenrijk veel Duitse studenten, en kent België een toestroom van Nederlandse studenten.

In Denemarken is het beleid met name gericht op het vergroten van de blijfkans van internationale studenten. Van België en Oostenrijk weten we dat ze beide een ingebrekestelling¹ ontvingen van de Europese Commissie omdat deze lidstaten bij bepaalde medische opleidingen beperkingen stelden aan het aantal toe te laten niet-onderdanen; buitenlandse studenten, zowel van binnen als buiten de EER. Het ging onder meer om de opleidingen tot arts, tandarts, en fysiotherapeut. De argumentatie die door deze lidstaten voor de maatregel werd gehanteerd is dat een dergelijke *cap* noodzakelijk was omdat een te grote instroom van internationale studenten op deze opleidingen er uiteindelijk toe zou kunnen leiden dat in de gezondheidszorg een tekort aan gekwalificeerd personeel zou kunnen ontstaan. De Europese Commissie heeft na het instellen van de inbreukprocedures toch verlenging van deze quotaregelingen toegestaan, omdat zij ondanks de schending van het beginsel van vrij verkeer van EU-burgers, erkende dat een grote instroom in de toekomst een risico zou kunnen opleveren voor de kwaliteit van de gezondheidszorg. De inbreukprocedures werden opgeschort om de lidstaten de kans te geven feitenmateriaal te verzamelen over de vraag of de houdbaarheid van de gezondheidszorg werd bedreigd. De inbreukprocedure tegen Oostenrijk is in 2017 gesloten onder het voorbehoud dat de beperkingen voor de tandartsopleiding vanaf studiejaar 2019/2020 zouden worden opgeheven. De overige beperkingen op de andere medische opleidingen vond de Europese Commissie legitiem en proportioneel om de Oostenrijkse bevolking en het gezondheidszorgstelsel in Oostenrijk te beschermen; deze beperkingen mochten om die reden in stand blijven. De inbreukprocedure tegen België staat momenteel nog open.

Voor wat betreft overwegingen van België of Oostenrijk om tot een nieuw instrumentarium te komen: in de beleidsnota van de Vlaamse regering is aangekondigd dat via een *numerus clausus* of *fixus* het aandeel buitenlandse studenten voor de opleidingen Diergeneeskunde en Geneeskunde zal worden beperkt. Niet bekend is of en op welke wijze daarbij onderscheid zal worden gemaakt tussen EER- en niet-EER-studenten. In relatie tot mobiliteitsstromen van EER-studenten, is in de kabinetsreactie op het IBO aangegeven dat de minister van OCW samen met EU-partners wil verkennen of, en zo ja hoe, concrete oplossingen kunnen worden gevonden voor meer sturing op mobiliteitsstromen van EER-studenten. België is hierin een belangrijke gesprekspartner. Het Nederlandse standpunt ten aanzien van de ontwikkelingen in Vlaanderen zal naar aanleiding van deze gesprekken worden bepaald.

Momenteel is er geen overzicht van alle verschillende sturingsinstrumenten en de individuele beleidskeuzes en -afwegingen rondom instroom, voor zowel EER- als niet-EER-studenten, in de verschillende Europese lidstaten. De algehele toegankelijkheid van het hoger onderwijs van lidstaten – denk aan de toelatingsvereisten, selectiemogelijkheden, capaciteits- of andere *fixi* – speelt daarbij ook een relevante rol, waardoor één-op-één vergelijking niet altijd mogelijk is. Een Nederlandse appreciatie van mogelijke sturingsinstrumenten van andere lidstaten en hun beweegredenen en juridische overwegingen om tot deze instrumenten te (willen) komen is dan ook niet mogelijk.

Voor zover het de sturingsmaatregelen betreft die in het IBO zijn verkend, kan het volgende worden aangegeven. Het IBO noemt een aantal mogelijke selectie- of capaciteitsbeperkende maatregelen, die geen deel uitmaken van de huidige wet- en regelgeving. Een eerste maatregel is het mogelijk maken van selectie doordat instellingen kwalitatieve toelatingseisen kunnen stellen, in geval van anderstalige bacheloropleidingen. De regering acht deze maatregel onwenselijk, omdat

¹ De inbreukprocedures tegen België en Oostenrijk betreffen respectievelijk de zaken 2006/4760 en 1998/2308.

deze ook zou gelden voor Nederlands(talig)e studenten en daarmee een negatief effect zou hebben op de toegankelijkheid van het onderwijs voor hen. Een tweede maatregel die het IBO noemt is het mogelijk maken van selectie op anderstalige trajecten zonder capaciteitsfixus, die worden verzorgd binnen een Nederlandstalige bacheloropleiding. Ook deze maatregel heeft een negatief effect op de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlands(talig)e studenten, omdat de kwalitatieve toelatingseisen ook voor hen zouden gelden. Ook deze maatregel acht de regering daarom niet wenselijk. Tenslotte geeft het IBO aan dat het mogelijk maken van een capaciteitsbeperking op het aantal niet-EER-studenten vastgesteld door instellingen, een mogelijk capaciteitsbeperkende maatregel zou kunnen zijn. De regering acht het treffen van een dergelijke maatregel onwenselijk, omdat het niet specifiek de instroom van niet-EER-studenten is die door de meeste instellingen als problematisch ervaren. Er is daarmee geen sprake van nut of noodzaak voor een *cap* op niet-EER-studenten door instellingen. Bovendien vergt deze maatregel eerst een fundamentele verkenning naar de implicaties daarvan voor de balans tussen overheidssturing en de vrijheid voor instellingen. Dit wordt eerder in de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie toegelicht.

Voor wat betreft de mogelijkheden om, zoals de leden van de VVD-fractie vragen, de door het Europese recht geldende beperkingen te ondervangen, benoemt de regering het volgende. Het zijn de kaders van het EU-recht waaraan wij als lidstaat zijn gebonden, die maken dat de voordelen van internationalisering de ruimte krijgen en dat bijvoorbeeld ook Nederlandse studenten voldoende kansen hebben tot het opdoen van waardevolle ervaringen door te studeren en werken in het buitenland. Zoals eerder aangegeven bestaat de internationale instroom voor het mindere deel uit niet-EER-studenten, die een hoge blijfkans hebben en een belangrijke bijdrage leveren aan de Nederlandse kenniseconomie en samenleving. Daar waar specifiek de instroom van niet-EER-studenten een bedreiging zou vormen van bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijs, biedt het internationaal recht waaronder het EU-recht in beginsel mogelijkheden om hieraan beperkingen te stellen, zoals eerder in deze beantwoording aangegeven. De regering ziet dan ook niet welke beperkingen van het Europese recht zouden moeten worden ondervangen. De leden van de VVD-fractie vragen tevens waarom de regering nog een verkenning wil plegen naar een door instellingen vast te stellen noodbeperking van het aantal niet-EER-studenten, in geval van een plotselinge en grote toestroom. De leden vragen waarom deze noodbeperking niet nu al mogelijk wordt gemaakt. Een dergelijke noodbeperking is juridisch denkbaar indien daarmee een objectief en gerechtvaardigd doel wordt gediend en het te bereiken doel rechtvaardigt dat de maatregel enkel op niet-EER-studenten wordt toegespitst. Juridisch wordt onderzocht onder welke specifieke omstandigheden en ten aanzien van welke groepen studenten instellingen een dergelijke noodbeperking zou kunnen worden toegepast. Vragen als wanneer sprake is van een dermate grote toestroom dat een beperking zou zijn gerechtvaardigd, zijn bijvoorbeeld nog onbeantwoord. De leden stellen nog de vragen op welke manier een noodbeperking vormgegeven zou kunnen worden, waar deze verankerd moeten worden en welke randvoorwaarden de regering wenselijk acht ter toetsing van een dergelijke beperking. Ook deze vragen neemt de regering mee in de aangekondigde verkenning.

De leden van de VVD-fractie lezen 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 CDHO² 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, zo vragen de leden.

Tevens lezen de leden 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, zo vragen de leden. Welke stappen zijn hiervoor tot dusver gezet, zo vragen de leden verder.

Er zijn in de afgelopen jaren diverse sectorplannen gemaakt in het hoger onderwijs, vaak vanuit eigen initiatief van de betrokken instellingen en vakgebieden. Zoals bijvoorbeeld voor de sectoren geesteswetenschappen (wo), economie (hbo) en techniek (hbo en wo). Deze sectorplannen hebben geleid tot wijzigingen die vaak intern bij instellingen zijn doorgevoerd, waarbij kwaliteitsverbetering en afstemming met de arbeidsmarkt centraal staan. Soms heeft dit ook geleid tot aanpassingen in het CROHO.

² CDHO: Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs

In de bètatechniek bestaat al jaren een grotere arbeidsmarktvaart dan aanbod van studenten. De belangstelling van studenten voor opleidingen binnen dit domein zijn de laatste jaren fors gestegen. Instellingen hebben soms numeri fixi moeten instellen om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen borgen. In het kader van de sectorplannen voor bètatechniek op zowel onderzoek als onderwijs is aan de sector gevraagd om aandacht te besteden aan de vergroting van de opleidingscapaciteit voor opleidingen met een grote arbeidsmarktvaart. Daarnaast heeft de minister van OCW, zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het advies van de CDHO, de CDHO gevraagd om analyses te maken van de macrodoelmatigheid van het bestaande opleidingsaanbod. Als de CDHO knelpunten vindt in de macrodoelmatigheid van het huidige opleidingsaanbod, zal de sector worden gevraagd om daarmee aan de slag te gaan. In de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek gaat de minister van OCW verder in op de aansluiting van het onderwijs op de behoefte van de samenleving en arbeidsmarkt, en op de balans tussen onderwijsaanbod en arbeidsmarktvaart.

Het is belangrijk dat leerlingen in het voortgezet onderwijs ondersteund worden bij het maken van een bewuste studiekeuze. Eigen interesses en capaciteiten zijn in je studiekeuze een belangrijke overweging, net als hoe je na je studie terecht komt op de arbeidsmarkt. Daarvoor is het belangrijk dat studenten bij hun studiekeuze goed worden geïnformeerd en een realistisch beeld opdoen van het arbeidsmarktperspectief en baankansen van opleidingen. Een aanhoudende vraag die Studiekeuze123 ontvangt van studiekeuzers, studenten en studentenorganisaties gaat over nieuwe bronnen en een verbetering van de huidige indicatoren van informatie over de arbeidsmarkt. Zij gaat voor 2020 dan ook de huidige indicatoren herzien en verbeteren. Daarnaast zet de regering op verschillende manieren in op het vergroten van de instroom in sectoren als techniek, zorg en onderwijs, bijvoorbeeld via het Techniepact. Tot slot is het belangrijk dat instellingen met hun onderwijsaanbod aansluiten en blijven inspelen op de vraag vanuit de samenleving en arbeidsmarkt, ook in samenwerking met elkaar en met maatschappelijke partners. In de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek zal de minister van OCW hier verder op ingaan.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts 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, zo vragen de leden.

Nee, dit is niet overwogen. De reden is dat het mogelijk maken van een numerus fixus op een anderstalig traject binnen een Nederlandse bachelor of ad-opleiding is gericht op het behoud van een adequaat onderwijsstelsel dat – ondanks zich voordoende capaciteitsproblemen – zoveel mogelijk de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandstalige studenten borgt. De toename van het aantal buitenlandse studenten zet druk op zowel de kwaliteit als de toegankelijkheid van het onderwijs, waardoor hogeronderwijsinstellingen de kwaliteit van het onderwijs niet altijd meer kunnen waarborgen. Juist op anderstalige trajecten is de instroom van buitenlandse studenten groot. Met een numerus fixus op een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige opleiding kunnen instellingen sturen op de instroom van niet-Nederlandstalige studenten. De instelling hoeft dan niet meer een numerus fixus in te stellen op de gehele opleiding om de kwaliteit van het onderwijs te borgen. Daarmee wordt de toegankelijkheid van het onderwijs gewaarborgd, in het bijzonder voor de Nederlandstalige student, omdat de Nederlandstalige equivalent van het anderstalige traject geen numerus fixus kent.

Indien een capaciteitsfixus zich voordoet op een Nederlandstalig traject of een anderstalig traject binnen een anderstalige opleiding dient een numerus fixus voor de gehele opleiding te worden aangevraagd.

De leden van de CDA-fractie willen graag weten welke soort opleidingen in welke situaties tussen wal en schip kunnen raken vanwege de arbeidsmarktfixus.

Op grond van de huidige wet is het nu al mogelijk dat de minister van OCW een arbeidsmarktfixus instelt, maar tot op heden is nog geen arbeidsmarktfixus vastgesteld. In het wetsvoorstel is geregeld dat opleidingen die een capaciteitsfixus willen instellen omdat zij een capaciteitsprobleem hebben, daartoe een aanvraag moeten indienen. De situatie kan zich echter voordoen dat dat opleidingen wel een numerus fixus willen instellen, maar niet omdat zij een capaciteitsprobleem hebben maar omdat zij menen dat dit wenselijk is gelet op de arbeidsmarkt. In de huidige situatie is het mogelijk dat dergelijke opleidingen een capaciteitsfixus voeren omdat voor deze fixus op basis van de huidige wet enkel een meldingsplicht geldt maar geen toets of een capaciteitsfixus nodig is. Bij hoeveel opleidingen dit de situatie is en welke soort opleidingen dit zijn is niet bekend, maar de regering vindt het wenselijk dat daar waar er goede redenen zijn voor een arbeidsmarktfixus, er een helder proces is om tot de vaststelling van een arbeidsmarktfixus te komen. Om te voorzien in dit proces, is met de eerste nota van wijziging in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen om de huidige criteria in de wet voor een arbeidsmarktfixus in een ministeriële regeling nader uit te werken. De regering is voornemens om de commissie die over

aanvragen voor een capaciteitsfixus (numerus fixus) gaat adviseren, zich ook te laten buigen over de behoefte een arbeidsmarktfixus, en het proces voor beide fixi gelijk te trekken. De commissie zal de minister kunnen adviseren dat bij bepaalde aanvragen voor een capaciteitsfixus een arbeidsmarktfixus meer op zijn plaats is en de minister kunnen adviseren over de vaststelling van een dergelijke fixus. In de ministeriële regeling worden de criteria opgenomen op basis waarvan de minister dit kan besluiten.

Voorts vragen de leden hoe de regering rekening wenst te houden met regionale arbeidsmarktverschillen in het kader van macrodoelmatigheid.

Het primaire sturingsinstrument voor macrodoelmatigheid in het hoger onderwijs is de macrodoelmatigheidstoets voor nieuwe opleidingen. Op basis van een aanvraag van de hogeronderwijsinstelling adviseert de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) de minister over het te nemen besluit over de macrodoelmatigheid. In het advies van de CDHO en het besluit van de minister wordt gewogen of er een arbeidsmarktbehoefte is, eventueel in combinatie met een maatschappelijke en/of wetenschappelijke behoefte. Hierbij wordt ook gekeken in hoeverre het bestaande opleidingsaanbod en de spreiding daarvan al voorziet in deze behoefte. In deze combinatie van afwegingen wordt bij het starten van nieuwe opleidingen dus rekening gehouden met regionale verschillen, op basis van de hiervoor door de aanvragende instelling geleverde onderbouwing. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat er ruimte wordt gegeven voor een nieuwe opleiding in een bepaalde regio die voorziet in de arbeidsmarktbehoefte in die regio, terwijl een aanvraag voor een vergelijkbare opleiding in een andere regio waar die behoefte niet is, of waar al een opleiding is die in die vraag voorziet, wordt afgewezen.

Een arbeidsmarktfixus is een instrument om in bestaand aanbod op studentenaantallen te sturen bij opleidingen, die ondanks een afnemend arbeidsmarktperspectief populair zijn. Een arbeidsmarktfixus is landelijk, en geldt dus voor alle hogescholen of universiteiten die de betreffende opleiding verzorgen. Dit om een waterbedeffect, waarbij studenten de opleiding elders zouden gaan volgen als het in de eerste plaats van keuze niet kan, te voorkomen. Desalniettemin kunnen er tussen regio's verschillen zijn, en dus in het aantal gewenste opleidingsplaatsen. Instellingen kunnen hier bij hun gezamenlijke verzoek aandacht aan besteden.

De leden van de CDA-fractie zagen dat hun vraag³ 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 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 voorgestelde wijziging van 'noodzaak' naar 'meerwaarde', in lijn met het Regeerakkoord, is van toepassing op artikel 7.2. Mocht de vraag van de leden van de CDA fractie van toepassing zijn op de uitzonderingsgronden van artikel 7.2, dan geldt het volgende. In voorgesteld artikel 7.2 van de WHW is opgenomen dat onderwijs in het Nederlands wordt verzorgd, tenzij sprake is van één van de wettelijke uitzonderingsgronden zoals opgenomen in voorgesteld artikel 7.2, tweede lid. Het onderwijs mag onder andere in een andere taal dan het Nederlands worden verzorgd wanneer de andere taal meer in het belang is van de student met het oog op de eindtermen voor afronding van de opleiding, gelet op de aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs ('meerwaarde'). Dit 'meerwaardecriterium' zal nader bij amvb worden geconcretiseerd.

Bij nota van wijziging wordt wel uitzonderingen gemaakt. Deze geldt voor de opleiding in het buitenland van instellingen die op basis van de artikelen 1.19 en 1.19a van de WHW een Nederlandse opleiding volledig in het buitenland verzorgen. Ook kan de minister op grond van voorgesteld artikel 7.2, zevende lid, in verband met specifieke regionale of economische omstandigheden of een tekort aan personeel op de arbeidsmarkt binnen bepaalde sectoren, opleidingen of groepen van opleidingen aanwijzen waarvoor de wettelijke eisen aan het aanbieden van anderstalig onderwijs niet gelden. Daarbij kunnen voorwaarden worden gesteld. De leden kunnen daarbij denken aan een situatie waarin de regels van artikel 7.2 ongewenste effecten hebben voor bepaalde regio's waar gezien de demografische ontwikkeling of specifieke samenstelling van de regionale arbeidsmarkt een relatief grote instroom van buitenlandse studenten gewenst is. Ook kunnen opleidingen of groepen van opleidingen worden aangewezen indien sprake is van een tekort aan personeel binnen een bepaalde sector op de arbeidsmarkt. In

³ Zie Verslag [35282-5](#), pag. 8

voornoemde bijzondere situaties kunnen de regionale en economische belangen van zodanige aard zijn dat deze zwaarder wegen dan de belangen die met artikel 7.2 worden nagestreefd.

Mocht de vraag van de leden van de CDA fractie zien op de uitzonderingsgronden gerelateerd aan artikel 1.3, gericht op het stimuleren van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid dan is het volgende relevant. In voorgesteld artikel 1.3, zevende lid, is een mogelijkheid gecreëerd om bij lagere regelgeving bepaalde (groepen van) opleidingen uit te zonderen van de verplichtingen die op grond van het voorgestelde zesde lid bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld als het gaat om het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van Nederlandstalige studenten. Een dergelijke mogelijkheid ligt in de rede, omdat nog niet kan worden voorzien welke regels worden gesteld en het mogelijk kan zijn dat een opleiding zich naar zijn aard niet leent voor toepassing van de in de algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels. Het ligt voor de hand dat met deze uitzonderingsmogelijkheid terughoudend wordt omgegaan aangezien het wetsvoorstel het reeds mogelijk maakt om bij het concretiseren van de verplichting bij algemene maatregel van bestuur, te differentiëren naar groepen van opleidingen, studenten en opleidingsfase.

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. Zij vragen de regering om nader uiteen te zetten waarom desondanks voor deze wijziging is gekozen.

De geldigheidsduur van de capaciteitsfixus was ook in het oorspronkelijke wetsvoorstel drie jaar; dit is met de nota van wijziging niet gewijzigd. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt toegelicht (p. 28) is gekozen voor een geldigheidsduur van drie studie jaren, omdat capaciteitsproblemen over het algemeen niet op korte termijn oplosbaar zijn. Denk bijvoorbeeld aan het aantrekken van docenten of, wat nog meer tijd kost, lokalen en laboratoria beschikbaar hebben om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen waarborgen. Bovendien is het wenselijk om de administratieve lasten voor instellingen te beperken: jaarlijks of tweejaarlijks een aanvraag indienen levert een substantiële toename van de administratieve lasten op. Dat vindt de regering onwenselijk.

De instelling dient daarnaast in de aanvraag aan te geven waarom het capaciteitsprobleem niet binnen de twee studie jaren tussen het moment van de aanvraag en het moment van inwerkingtreding van een numerus fixus kan worden opgelost. Als het capaciteitsprobleem naar het oordeel van de minister binnen die termijn kan worden opgelost, wordt de toestemming niet verleend. De minister heeft ten slotte de mogelijkheid om een kortere geldigheidsduur vast te stellen als het aannemelijk is dat het capaciteitsprobleem binnen een kortere periode dan drie studie jaren kan worden opgelost. Denk bijvoorbeeld aan een geval waarin de instelling afspraken maakt met het werkveld over een toename in het aantal beschikbare stageplaatsen voor het opvolgende studiejaar, waardoor een fixus voor drie jaar niet langer nodig is.

Verder merken de leden van de GroenLinks-fractie op dat uit de nota van wijziging blijkt 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 regering deelt de zorg over het optreden van een kwaliteitsverschil niet. Verondersteld mag worden dat de kwaliteit tussen een anderstalig traject en de rest van de opleiding niet uiteenlopen, omdat de eindtermen en de studielast van het traject gelijk zijn aan die van de opleiding. Het is aan de instelling om ervoor te zorgen dat de opleiding in zijn geheel op niveau is. Mocht dit niet het geval zijn, dan komt dit bij de (her)accreditatie van de opleiding of, in het geval van signalen mogelijk eerder, aan de orde.

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, zo vragen de leden voorts. Verder hebben de leden van de SGP-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 maximumaantal 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.

Op grond van de WHW moeten bekostigde hogescholen of universiteiten - zowel openbare als bijzondere - in beginsel iedereen toelaten die rechtmatig in Nederland verblijft en die voldoet aan de (nadere) vooropleidingseisen, eventuele aanvullende eisen en in het geval van selectie aan de selectiecriteria. Studenten met een studentervisum - een visum voor studenten die woonachtig zijn buiten de EER - en die studeren aan een instelling die referent is in de zin van artikelen 1.13 en 1.20 van het Vreemdelingenbesluit 2000 verblijven rechtmatig in Nederland. Indien een instelling in zijn algemeenheid geen niet-EER-studenten wenst toe te laten, kan zij ervoor kiezen geen referent te zijn voor niet-EER-studenten die vanwege het volgen van een studie in aanmerking willen komen voor een verblijfsvergunning. Als een instelling geen referent is, dan mogen niet-EER-studenten met een studentervisum niet worden toegelaten.

Instellingen zijn niet bevoegd om een structureel plafond te hanteren voor een opleiding. Op het uitgangspunt van algemene toegankelijkheid wordt een uitzondering toegestaan als er op basis van de WHW een capaciteits- of arbeidsmarktfixus is ingesteld. Enkel het profiel van de instelling is geen reden om structureel een plafond te mogen hanteren.

De leden vragen voorts 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, zo vragen de leden. Kan de regering toelichten waarom toegankelijkheid van het onderwijs grondwettelijk zou betekenen dat alle instellingen ongeacht identiteit en profiel voldoende plaatsen moeten leveren, zo vragen de leden voorts.

Met deze vraag doelen de leden van SGP-fractie waarschijnlijk op de garantiefunctie of de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs; de overheid heeft de zorgplicht voor voldoende aanbod van openbaar onderwijs. Deze zorgplicht houdt in dat de overheid ervoor moet zorgen dat niemand feitelijk gedwongen is zijn of haar kinderen naar een bijzondere school te sturen. De grondwettelijke bepaling van alomtegenwoordigheid van openbaar onderwijs ziet op het 'algemeen vormend lager onderwijs', waaronder begrepen moet worden het funderend onderwijs ofwel het onderwijs in de leerplichtige fase, en niet op het hoger beroepsonderwijs waar geen openbare hogescholen zijn.

Uit de grondwettelijke garantiefunctie van het openbaar onderwijs volgt niet dat bijzondere hogescholen of universiteiten aspirant-studenten mogen weigeren op grond van hun nationaliteit. Bijzondere hogescholen of universiteiten hebben de mogelijkheid de eigen aard van de instelling te beschermen op grond van artikel 7.37, vierde en vijfde lid, van de WHW. Deze mogelijkheid wordt begrensd door het verbod op discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Bijzondere hogescholen of universiteiten mogen ten aanzien van de deelname aan het onderwijs onderscheid op grond van godsdienst of levensovertuiging maken, voor zover deze kenmerken vanwege de aard van het onderwijs een wezenlijk, legitiem en gerechtvaardigd vereiste vormen, gezien de grondslag van de instelling (artikel 7, tweede lid, van de Algemene wet gelijke behandeling). Onderscheid op grond van nationaliteit is alleen toegestaan als het onderscheid is gebaseerd op algemeen verbindende voorschriften of geschreven of ongeschreven regels van internationaal recht en in gevallen waarin de nationaliteit bepalend is (artikel 2, vijfde lid, van de Algemene wet gelijke behandeling). In paragraaf 4 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is uitgebreid stilgestaan bij het onderscheid op grond van nationaliteit. Kortgeduid wordt verder verwezen naar deze toelichting.

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. De 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.

Studenten uit de Europese Unie hebben recht op gelijke behandeling en recht van vrij verkeer en verblijf binnen de Unie.⁴ Eventuele drempels (toelatingsbeleid) en kosten voor de toegang tot het onderwijs dienen gelijk te zijn voor zowel burgers van de Unie als burgers uit eigen land. Studiefinanciering bestaat in belangrijke mate uit een vergoeding voor de kosten van levensonderhoud; daarvoor geldt een uitzondering op de gelijke behandeling en kan het genoemde onderscheid worden gemaakt. De vergoeding voor de kosten van levensonderhoud mag worden voorbehouden aan economisch actieve unieburgers of hun familieleden, en duurzaam ingezetenen (ten minste 5 jaar onafgebroken in Nederland wonen).⁵ Unieburgers die dus alleen in Nederland studeren, ontvangen uitsluitend een vergoeding voor de kosten voor de toegang tot het onderwijs: het collegegeldkrediet voor hoger onderwijs.⁶

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven

⁴ Zo bepaalt artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van de Burgerschapsrichtlijn (2004/38/EG), dat iedere burger van de Unie het recht heeft gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven indien hij is ingeschreven aan een particuliere dan wel openbare instelling die door het gastland overeenkomstig de wetgeving of administratieve praktijk is erkend of wordt gefinancierd, om er als hoofdbezigheid een studie, daaronder begrepen een beroepsopleiding, te volgen. Deze student dient daarbij, kort weergegeven, te beschikken over een adequate ziektekostenverzekering en toereikende bestaansmiddelen om te voorkomen dat hij tijdens zijn verblijf ten laste komt van het sociale bijstandstelsel van het gastland.

⁵ Artikel 24, tweede lid, van de Burgerschapsrichtlijn (2004/38/EG).

⁶ Deze verplichting is vastgelegd in de HvJEU-zaak Raulin tegen Nederland (C-357/89, ECLI:EU:C:1992:87).