

De positie van de Nederlandse taal in het hoger onderwijs: reflectie vanuit het EU-recht

Sarah Schoenmaekers*

Het gebruik van de Engelse taal in het hoger onderwijs neemt almaar toe. Vaak wordt er aangehaald dat internationalisering en verengelsing van het hoger onderwijs nadelige gevolgen kunnen hebben voor de toegankelijkheid, kwaliteit en bekostiging van dit onderwijs. Tegen deze achtergrond werd in Nederland recentelijk het wetsvoorstel 'Internationalisering in Balans' uitgevaardigd door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in navolging van een eerder wetsvoorstel 'Taal en Toegankelijkheid' dat in 2019 werd aangenomen door de Tweede Kamer der Staten-Generaal, beide ter wijziging van de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek. In dit artikel wordt besproken of en in welke mate deze wetsvoorstellen, wanneer zij grenzen stellen aan het gebruik van de Engelse taal in het hoger onderwijs, in overeenstemming zijn met het Europese recht dat beperkingen op het vrij verkeer in de Europese Unie in principe verbiedt.

I. Inleiding

In het hoger onderwijs wordt de Engelse taal steeds meer gebruikt. Waar in 2016/2017 het aandeel Engelstalige wetenschappelijk georiënteerde bacheloropleidingen in Nederland 20 % betrof en het aandeel Engelstalige wetenschappelijk georiënteerde masteropleidingen 70 %, zijn deze cijfers voor 2021/2022 gestegen naar 29 % en 78 %.¹ In Vlaanderen loopt het niet zo'n vaart. De Vlaamse Codex Hoger Onderwijs stelt in artikel II.266, § 1 immers dat anderstalige initiële professioneel en academisch gerichte bacheloropleidingen in beginsel binnen een maximumpercentage van 9 % kunnen worden aangeboden, berekend op het gehele aanbod van zulke opleidingen.² Voor anderstalige initiële masteropleidingen werd een percentage van 35 % vastgelegd, berekend op alle initiële masteropleidingen.

Om de 'doelmatigheid' van het onderwijs te waarborgen, heeft de Nederlandse minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2023 een '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)' – ook wel gekend als 'Wetsvoorstel Internationalisering in Balans' (Voorstel IiB) gelanceerd.³ Het begrip 'doelmatigheid' heeft in het algemeen betrekking op de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.⁴ Meer specifiek wat betreft de (macro)doelmatigheid van het onderwijs stelt artikel 6.1 van de ministeriële regeling van 14 april 2023 dat wanneer er een voornemen is tot het verzorgen van een nieuwe opleiding als bedoeld in de Wet op het Hoger Onderwijs en

* Sarah SCHOENMAEKERS is bijzonder hoogleraar Europees recht aan de Open Universiteit; universitair hoofddocent Europees recht aan de Universiteit Maastricht en hoogleraar bouwrecht aan de Universiteit Hasselt.

1 INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS, *De staat van het onderwijs*, 2022, p. 187, www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2022/04/13/deelrapport-svho-2022-hoger-onderwijs/Deelrapport+De+staat+van+het+hoger+onderwijs+2022.pdf, laatst geraadpleegd op 6 december 2023.

2 B.VI.Reg. 11 oktober 2013 tot Codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs, BS 27 februari 2014.

3 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, <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK015111>, laatst geraadpleegd op 27 oktober 2023.

4 Zie begripsomschrijving van het Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving, www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/34-doelmatigheid, laatst geraadpleegd op 13 december 2023.

Wetenschappelijk Onderzoek (WHW),⁵ de minister met dit voornemen instemt wanneer het instellingsbestuur heeft aangetoond dat de arbeidsmarkt behoefte heeft aan de opleiding en er binnen het bestaande opleidingsaanbod ruimte is voor deze opleiding.⁶ Nog specifiek wordt in het Voorstel liB het gebruik van een andere taal dan het Nederlands in het hoger onderwijs gekoppeld aan doelmatigheidsargumenten. Dat betekent, aldus artikel 7.2, lid 3, (b) Voorstel liB, dat er binnen de brede doelstellingen van het internationaliseringsbeleid specifiek zal worden beoordeeld of het, gezien de specifieke regionale of economische omstandigheden, de beschikbaarheid van onderwijzend personeel, de internationale positionering van een specifieke opleiding of traject en het geheel aan voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs, doelmatig is een opleiding in een andere taal dan het Nederlands aan te bieden.⁷

Het Voorstel liB bevat niet enkel maatregelen op het gebied van taal, maar ook betreffende *numerus fixus* en regio. Gelet op het onderwerp van deze bijdrage, wordt in huidige artikel enkel ingegaan op het aspect taal. Zo voorziet artikel 7.2 (1) Voorstel liB erin dat het onderwijs binnen een *associate degree*-opleiding⁸ of bacheloropleiding voor ten minste twee derde deel van het totaal aantal studiepunten van de opleiding of het traject dient te worden verzorgd in het Nederlands. Dit staat in sterk contrast tot het huidige artikel 7.2 WHW dat aangeeft dat het onderwijs in het Nederlands wordt gegeven, tenzij er sprake is van bepaalde uitzonderingsgronden. Indien het wetsvoorstel doorgang vindt, hebben voornoemde opleidingen in beginsel de ruimte om een derde in een andere taal te verzorgen, maar wordt er ook gewaarborgd dat een substantieel deel in het Nederlands wordt verzorgd, waardoor de instroom van internationale studenten gering zal zijn. In deze bijdrage wordt nagegaan of het nieuwe wetsvoorstel op dit punt in overeenstemming is met het Europese recht. Meer concreet zal worden nagegaan of het voorstel – hoewel het meer ruimte lijkt toe te staan voor anderstalig onderwijs dan de huidige wet – de werking van de interne markt in de weg kan staan door het vrij verkeer van studenten en docenten te bemoeilijken door als uitgangspunt te hanteren dat twee derde van een bachelor of *associate degree*-opleiding in het Nederlands dient te worden verzorgd. Deze bijdrage behandelt dit onderwerp als volgt: eerst wordt ingegaan op de relevante bepalingen uit de EU-wetgeving. Vervolgens wordt de relevante rechtspraak van het Hof van Justitie

van de Europese Unie besproken. Daarna wordt bijzondere aandacht besteed aan de recente zaak *Cilevičs* die betrekking heeft op Letse wetgeving die een aantal gelijkenissen vertoont met de huidige Nederlandse wetgeving. Daaropvolgend wordt het Europese recht toegepast op het Voorstel liB en ten slotte wordt een conclusie geformuleerd.

II. Taal in de Europese Verdragen

In de Europese Verdragen wordt er op meerdere plaatsen verwezen naar het begrip ‘taal’, al dan niet in combinatie met de term ‘cultuur’. Zo stelt artikel 3 (3), alinea 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU): “*De Unie eerbiedigt haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal en ziet toe op de instandhouding en de ontwikkeling van het Europese culturele erfgoed.*” Verder volgt uit artikel 22 van het Handvest van de Grondrechten, dat juridisch bindend is voor de EU-instellingen en de lidstaten wanneer zij het EU-recht ten uitvoer brengen:⁹ “*De Unie eerbiedigt de culturele, godsdienstige en taalkundige verscheidenheid.*” Dit brengt met zich mee dat culturele, godsdienstige en taalkundige diversiteit in de EU als basisnorm dient te worden geëerbiedigd.

Ook in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) wordt naar het begrip ‘taal’ verwezen. Zo stelt artikel 165 VWEU, dat van toepassing is op het beleidsgebied onderwijs, in lid 1: “*De Unie draagt bij tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid.*” Dit artikel geeft de ondergeschikte rol weer die aan de EU werd toebedeeld op het gebied van onderwijs. Inderdaad, nu de Unie het optreden van de lidstaten op het gebied van onderwijs slechts mag *ondersteunen, coördineren of aanvullen* wat hun Europese dimensie betreft, is het in eerste instantie aan de lidstaten om zowel inhoudelijk beleid als beleid betreffende de culturele en taalkundige verscheidenheid in het onderwijs uit te werken. Deze secundaire rol van de EU blijkt ook uit artikel 6 VWEU dat de beleidsterreinen vermeldt waarop de EU slechts een ondersteunende, coördinerende of aanvullende rol heeft en waarin onderwijs wordt vermeld.

Ook cultuur is een ondersteunde Europese bevoegdheid die gelinkt kan worden aan taal. In de antropologie wordt cultuur gezien als een middel om het gemeenschapsleven en alledaagse activiteiten te organiseren en te stabiliseren op basis van onder andere bepaalde overtuigingen, rituelen,

5 Wet 8 oktober 1992 houdende bepalingen met betrekking tot het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW), *Staatsblad* 1992, 593.

6 Art. 6.2 Regeling van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 14 april 2023, nr. HO&S/35600834, houdende nadere regels inzake de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in het hoger onderwijs (Regeling macrodoelmatig opleidingsaanbod hoger onderwijs 2023), *Stcrt.* 12161, 28 april 2023.

7 Art. 7.2, lid 3 (b) Voorstel liB.

8 Een *associate degree*-opleiding is een opleiding die twee jaar duurt en meer praktisch dan theoretisch van aard is.

9 Art. 51 (1) Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie van 18 december 2000.

kunstvormen, symbolen en taal.¹⁰ Voorts stelt artikel 167, lid 1 VWEU: “De Unie draagt bij tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen, maar tegelijk ook de nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed”. Uit lid 2 volgt dat het optreden van de Unie erop is gericht de “samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en, zo nodig, hun activiteiten op een aantal gebieden te ondersteunen en aan te vullen”, bijvoorbeeld ter “verbetering van de kennis en verbreiding van de cultuur en de geschiedenis van de Europese volkeren” en ter “instandhouding en bescherming van het cultureel erfgoed van Europees belang”.

Uit het bovenstaande volgt dat hoewel taal meermaals wordt benoemd in de Europese verdragen en taalkundige diversiteit zelfs een Europese basisnorm is, de bevoegdheid om taalkundig beleid uit te denken aldus in eerste instantie bij de lidstaten ligt en er voor de EU slechts een ondergeschikte rol is weggelegd.¹¹

III. De rechtspraak van het Hof van Justitie op het gebied van (de Nederlandse) taal

Reeds lange tijd voordat onderwijs en cultuur als Europese beleidsterreinen werden erkend¹² middels het Verdrag van Maastricht, had het Hof van Justitie geoordeeld over de rol en het belang van taal in de EU, meer bepaald in de context van de interne markt, een economisch beleidsterrein waarop de lidstaten en de Unie over een gedeelde bevoegdheid beschikken.¹³ Zo oordeelde het Hof in 1989 in *Groener*¹⁴ dat taaleisen een beperking mogen vormen op het vrij verkeer, een van de grondbeginselen waarop de Unie is gebaseerd. De zaak betrof de Nederlandse Anita GROENER die aan de slag wilde gaan als docente kunst in Dublin en aan wie een Ierse taalvereiste werd opgelegd. Volgens GROENER

was dit in strijd met het vrij verkeer van werknemers.

De Ierse regeringen hadden echter een beleid ingevoerd dat erop was gericht het gebruik van het Iers als middel tot uitdrukking van de nationale identiteit en cultuur te ondersteunen en te bevorderen en het verplicht stellen van een zekere kennis van de Ierse taal voor docenten was een van de maatregelen in het kader van dit beleid. Het Hof oordeelde dat het EEG-verdrag zich er niet tegen verzet dat een lidstaat een beleid voert tot bescherming en stimulering van een taal die zowel de nationale als eerste officiële taal is.¹⁵ Hoewel het Iers niet door het gehele Ierse volk wordt gesproken, vormt ondersteuning van het gebruik van deze taal een middel tot uitdrukking van de nationale identiteit en cultuur, reden waarom het vak Iers verplicht is voor leerlingen van de lagere school en facultatief voor leerlingen van de middelbare school. Het Hof verwees expliciet naar het belang van het onderwijs voor de verwezenlijking van een dergelijk beleid nu docenten een essentiële rol spelen, niet alleen door het onderwijs dat zij geven, maar ook door hun deelneming aan het dagelijkse leven van de school en door hun geprivilegieerde relatie met hun leerlingen.¹⁶ Het Hof oordeelde aldus dat nationaal taalbeleid in principe gerechtvaardigd is, maar voegde hieraan toe dat dit enkel het geval is wanneer het taalvereiste op niet-discriminerende en evenredige wijze wordt gehanteerd.¹⁷ Wat betreft dit laatste aspect oordeelde het Hof dat, gelet op de essentiële rol van docenten in het leven van leerlingen, het niet onredelijk is om van hen een zekere kennis van het Iers te verlangen. Dit brengt met zich mee dat het vereiste kennisniveau steeds in verhouding dient te staan tot het nagestreefde doel.¹⁸

Kortom, in *Groener* paste het Hof de klassieke interne marktdrietrapsleer toe: (1) een aantasting van het vrij verkeer is in principe verboden, (2) tenzij zulke schending kan worden gerechtvaardigd door een doelstelling van algemeen belang, en (3) de maatregel om deze doelstelling te bereiken evenredig is om de doelstelling van algemeen belang te waarborgen, hetgeen betekent dat de maatregel geschikt en noodzakelijk is om het doel te bereiken en dit

10 M. DANESI, *Popular Culture*, Rowman & Littlefield, 4de editie, 2019, p. 15.

11 Op basis van artikel 5 (3) VEU is het EU-optreden – behoudens op de gebieden waarop de EU een exclusieve bevoegdheid heeft – overigens onderworpen aan het subsidiariteitsbeginsel zodat de EU enkel mag optreden wanneer de doelstellingen van haar optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en vanwege de omvang of de gevolgen beter door de Unie kunnen worden bereikt. Ook het optreden van de Unie op het gebied van de interne markt is bijgevolg aan beperkingen onderhevig.

12 Pas met de ondertekening van het Verdrag van Maastricht vond in 1992 een sterke uitbreiding plaats van de Europese bevoegdheden naar niet-economische beleidsterreinen zoals burgerschap, onderwijs, cultuur en sociaal beleid en werd de naam van de Europese Economische Gemeenschap gewijzigd naar Europese Gemeenschap.

13 Art. 4 VWEU. Op basis van artikel 5 (3) VEU is het EU-optreden onderworpen aan het subsidiariteitsbeginsel zodat de EU enkel mag optreden wanneer de doelstellingen van het optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en vanwege de omvang of de gevolgen beter door de Unie kunnen worden bereikt.

14 HvJ 28 november 1989, nr. C-379/87, *Groener*, ECLI:EU:C:1989:599, § 2.

15 HvJ 28 november 1989, nr. C-379/87, *Groener*, ECLI:EU:C:1989:599, § 19.

16 HvJ 28 november 1989, nr. C-379/87, *Groener*, ECLI:EU:C:1989:599, § 20-21.

17 HvJ 28 november 1989, nr. C-379/87, *Groener*, ECLI:EU:C:1989:599, § 19. Dit brengt met zich mee dat het vereiste kennisniveau in verhouding moet staan tot het doel. Het onderwijs is van cruciaal belang voor de verwezenlijking van een dergelijk beleid nu docenten een essentiële rol spelen, niet alleen door het onderwijs dat zij geven, maar ook door hun deelneming aan het dagelijkse leven van de school en hun geprivilegieerde relatie met hun leerlingen. De specifieke rol van leerkrachten brengt met zich mee dat het niet onredelijk is om van hen een zekere kennis van de eerste nationale taal te verlangen. Tot slot is het van belang dat de vrijstelling voor het taalvereiste die kan worden ingeroepen wanneer er geen enkele andere volledige gekwalificeerde leerkracht zich voor de arbeid heeft kandidaat gesteld, op niet-discriminerende wijze wordt uitgeoefend. De vraag kan worden gesteld of het Hof voldoende aandacht heeft voor het culturele aspect van een taal door in *Groener* nadruk te leggen op het feit dat de taal een ‘officiële’ landstaal was.

18 HvJ 28 november 1989, nr. C-379/87, *Groener*, ECLI:EU:C:1989:599, § 18.

niet door minder beperkende voorschriften kan worden behaald.

Sinds *Groener* heeft het Hof meermaals expliciet erkend dat nationale taaleisen gerechtvaardigd kunnen zijn en aldus voorrang kunnen hebben op het vrij verkeer en economische belangen.¹⁹ Specifiek wat betreft de Nederlandse taal kan melding worden gemaakt van de zaken-*United Pan Europe*²⁰ en -*Las*.²¹ De eerstgenoemde zaak betrof een Belgische nationale regeling op basis waarvan kabelmaatschappijen die een vergunning hadden verkregen om in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad een net voor distributie van televisieomroepuitzendingen te exploiteren, verplicht waren om gelijktijdig televisieprogramma's door te geven die worden uitgezonden door de openbare omroeporganisaties ressorterend onder de Vlaamse Gemeenschap en onder de Franse Gemeenschap.²² Het Hof van Justitie erkende dat hoewel de Belgische regeling tot een beperking van het vrij verkeer kan leiden, een doelstelling van algemeen belang wordt nagestreefd, meer bepaald het vrijwaren van het pluralistische karakter van het televisieprogramma-aanbod in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De regeling waarborgt immers dat kijkers die een culturele en taalkundige band hebben met de Vlaamse respectievelijk Franse Gemeenschap op het net van de kabeldistributeurs in Brussel-Hoofdstad, in hun eigen taal toegang hebben tot de lokale en nationale informatie en tot programma's waarin hun cultureel erfgoed tot uitdrukking komt, werd de beperking als gerechtvaardigd beschouwd.²³ Wat betreft

het evenredigheidsbeginsel verwees het Hof naar de verwijzende rechter om na te gaan of de nationale regeling aan de door het Hof aangereikte handvatten voldeed.²⁴

De zaak-*Las* betrof het ontslag van Dhr. Anton Las,²⁵ een Nederlands onderdaan wonende in Nederland, die in 2004 op basis van een in het Engels opgestelde 'letter of employment' voor onbepaalde duur in dienst werd genomen van de te Antwerpen gevestigde vennootschap PSA Antwerp en zijn arbeidsprestaties voornamelijk in België zou uitoefenen. In 2009 werd hij bij brief, opgesteld in het Engels, met onmiddellijke ingang ontslagen en werden er in overeenstemming met hetgeen er in de arbeidsovereenkomst werd vermeld bepaalde vergoedingen aan hem uitbetaald. LAS meende dat nu de overeenkomst was opgesteld in het Engels terwijl de exploitatiezetel van PSA Antwerp²⁶ in het Nederlandse taalgebied van België was gevestigd, de arbeidsovereenkomst nietig was.²⁷ Hij baseerde zich hiervoor op het Taaldecreet van de Vlaamse Gemeenschap dat in artikel 5 stelt: "Worden door de werkgever in het Nederlands gesteld: alle wettelijke voorgeschreven akten en bescheiden van de werkgevers [...], alle documenten welke bestemd zijn voor hun personeel."²⁸ Voorts stelt artikel 10 van dit decreet: "De stukken of handelingen, die in strijd zijn met de bepalingen van dit decreet, zijn nietig. De nietigheid wordt ambtshalve door de rechter vastgesteld." Volgens PSA Antwerp diende het decreet buiten toepassing te worden gelaten aangezien toepassing ervan een belemmering vormt van het vrij

19 Er kan o.a. worden verwezen naar *Haim* betreffende het gebruik van taal door tandartsen (HvJ 4 juli 2000, nr. C-424/97, *Haim*, ECLI:EU:C:2000:357) alsook naar *Piageme* (HvJ 12 oktober 1985, nr. C-85/94, *Piageme*, ECLI:EU:C:1995:312) betreffende taal op de etikettering van levensmiddelen. In deze zaken werd het gebruik van een bepaalde taal erkend ter bescherming van de consument. Voorts kan worden verwezen naar *Commissie/Duitsland* (HvJ 18 juli 2007, nr. C-490/04, *Commissie/Duitsland*, ECLI:EU:C:2007:430) betreffende taaleisen met betrekking tot documenten die relevant zijn voor controle-autoriteiten op bouwplaatsen ter sociale bescherming van werknemers in de bouwsector. De bescherming van een taal werd ook erkend als doelstelling van algemeen belang die een belemmering van het vrij verkeer kan rechtvaardigen in de zaak-*UTECA* (HvJ 5 maart 2009, nr. C-222/07, *UTECA*, ECLI:EU:C:2009:124) betreffende het spenderen van bedrijfsinkomsten aan televisieproducties in een bepaalde taal en in de zaak-*Runevič-Vardyn* (HvJ 12 mei 2011, nr. C-391/09, *Runevič-Vardyn* ECLI:EU:C:2011:291) betreffende de schrijfwijze van namen in akten van de burgerlijke stand.

20 HvJ 13 december 2007, nr. C-250/06, *United Pan-Europe Communications Belgium NV*, ECLI:EU:C:2007:783.

21 HvJ 16 april 2013, nr. C-202/11, *Las*, ECLI:EU:C:2013:239.

22 De lijst van openbare omroeporganisaties werd tevens vastgesteld in de regelgeving en bevatte enkel Belgische bedrijven aangezien er geen vergunningsaanvragen werden gedaan vanuit het buitenland. Buitenlandse kabelmaatschappijen meenden dat deze verplichting een ongerechtvaardigde belemmering was van de vrijheid van dienstverrichting nu omroeporganisaties uit andere landen geen garantie hadden toegang te krijgen tot het net van kabeldistributeurs in Brussel-Hoofdstad.

23 HvJ 13 december 2007, nr. C-250/06, *United Pan-Europe Communications Belgium NV*, ECLI:EU:C:2007:783, § 43. Het Hof oordeelde dat de handhaving van het pluralisme samenhangt met de door het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens gewaarborgde vrijheid van meningsuiting, een van de fundamentele

rechten die in de EU worden beschermd. Het cultureel beleid past aldus om de meningsuiting van de verschillende taalkundige stromingen in dat gebied te behouden. Dit gezegd zijnde, dienen de criteria om een vergunning te verkrijgen wel te allen tijde transparant, objectief en niet-discriminerend te zijn zodat een vereiste van vestiging op het nationale grondgebied verboden is.

24 De manier waarop het Hof van Justitie overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel toetst is onvoorspelbaar. Zo zijn er taalzaken waarin het Hof een aanzienlijke vrijheid laat aan de lidstaten en besluit dat er geen bewijs voorligt van de onevenredigheid van de maatregel (zie bv. HvJ 5 maart 2009, nr. C-222/07, *UTECA*, ECLI:EU:C:2009:124, § 31 en 36) en taalzaken waarin het Hof de evenredigheid veel strikter toetst (zie bv. HvJ 16 april 2013, nr. C-202/11, *Las*, ECLI:EU:C:2013:239, § 33). Daarnaast zijn er ook zaken waarin het Hof een meer eerbiedige houding ten opzichte van de nationale rechter lijkt te vertonen en de beslissing op het vlak van evenredigheid overlaat aan deze nationale instantie (zie bv. HvJ 12 mei 2011, nr. C-391/09, *Runevič-Vardyn*, ECLI:EU:C:2011:291). Zie hierover tevens B. DE WITTE, "Cultural policy justifications" in P. KOUTRAKOS, N.N. SHUIBHNE en P. SYRPIS (eds.), *Exceptions from EU free movement law: derogation, justification and proportionality*", Oxford, Hart Publishing, 2016, p. 139.

25 Zie voor een uitvoerige analyse van dit arrest: D. CUYPERS en H. VERSCHUEREN, "De aanpassing van het Vlaamse Taaldecreet na het arrest van het Hof van Justitie in de zaak-*Las*: een juridisch kaartenhuis", *RW* 2014-15, 883-903.

26 PSA Antwerp was onderdeel van een multinationale groep die haar zetel heeft te Singapore.

27 HvJ 16 april 2013, nr. C-202/11, *Las*, ECLI:EU:C:2013:239, § 13.

28 Art. 5 decreet 19 juli 1973 van de Vlaamse Gemeenschap tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen: *BS* 6 september 1973, p. 10089; hierna: „Taaldecreet”.

verkeer. Daarenboven was de arbeidsovereenkomst in overeenstemming met de wil van partijen, die in een door ieder van hen begrepen taal is geuit, namelijk het Engels, temeer daar de directeur van de vennootschap die de overeenkomst heeft ondertekend een Nederlands onkundig Singaporees onderdaan is.²⁹ De arbeidsrechtbank van Antwerpen stelde dan ook de prejudiciële vraag of het Vlaamse Taaldecreet in strijd was met het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie.

Opnieuw paste het Hof de drietrapsleer toe en oordeelde dat het feit dat enkel de Nederlandse taal rechtsgeldig is bij de opstelling van een arbeidsovereenkomst met een grensoverschrijdend karakter door werkgevers met een exploitatiezetel in het Nederlandse taalgebied een afschrikkende werking kan hebben voor uit andere lidstaten afkomstige niet-Nederlandstalige werknemers en werkgevers,³⁰ hetgeen een beperking is op het vrij verkeer. Het Hof aanvaardde vervolgens de rechtvaardigingsgrond die werd ingeroepen door de Belgische regering, namelijk de bevordering en stimulering van het gebruik van een van de officiële talen van België, en verwees in dit kader naar artikel 3 (3), alinea 4 VEU en artikel 22 Handvest die vermelden dat de Europese Unie haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal eerbiedigt alsook naar het sedert het Verdrag van Lissabon ingevoerde artikel 4 (2) VEU op basis waarvan de Unie de nationale identiteit van haar lidstaten dient te eerbiedigen, die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. Het Hof oordeelde dat hiertoe ook de bescherming van de officiële taal of talen van deze staten behoort.³¹ Wat betreft het evenredigheidsbeginsel stelde het Hof ten slotte dat partijen bij een arbeidsovereenkomst met een grensoverschrijdend karakter niet noodzakelijk de officiële taal van de betrokken lidstaat beheersen. De vorming van een vrije en geïnformeerde wilsovereenstemming verlangt dat zij hun overeenkomst kunnen opstellen in een andere dan de officiële taal van de lidstaat. Een regeling van een lidstaat die niet alleen voorschrijft dat de officiële taal moet worden gebruikt maar bovendien in de mogelijkheid voorziet om daarnaast in een door alle betrokken partijen begrepen taal een rechtsgeldige versie van dergelijke overeenkomsten op te stellen, grijpt dan ook minder in het vrije verkeer van werknemers, maar is toch geschikt om de doelstellingen van die regeling te waarborgen.³² Het Vlaamse decreet werd dan ook buitenproportioneel, en aldus in strijd met het EU-recht verklaard.

Voormelde rechtspraak maakt duidelijk dat de Europese zeggenschap wat betreft het gebruik van officiële talen voornamelijk gelegen is in het nazicht van de proportionaliteit van de maatregelen. Het opleggen van een officiële nationale taal of officiële taal van een gefedereerde eenheid tot uitdrukking van de nationale identiteit en ter ondersteuning en bevordering van een cultuur is een gerechtvaardigde grond die lidstaten mogen invoeren om het vrij verkeer te beperken. Zoals bepaald in *Groener* is het onderwijs een belangrijke sector waarin zulk nationaal beleid kan worden nagestreefd.

IV. De zaak-Cilevičs

De uitspraak in de zaak-*Groener* dateert al van 1989. Toch lijkt de rol van taal bij de inrichting van het onderwijsstelsel vandaag de dag meer dan ooit te worden benadrukt. Dit blijkt vooreerst uit de recente uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak-*Cilevičs*³³ die dateert van september 2022.³⁴ De zaak werd aanhangig gemaakt bij het Hof van Justitie door het Grondwettelijk Hof van Letland dat een aantal vragen had omtrent de uitlegging van het EU-recht in het kader van een procedure die werd ingeleid door twintig leden van de sociaal-democratische partij *Saskaņa* van het Lets Parlement betreffende de grondwettigheidstoetsing van de herziene Wet op de Hogeronderwijsinstellingen uit 2018. Artikel 5, lid 1 van deze wet bepaalt: “*In het kader van hun activiteiten bevorderen en ontwikkelen de hogeronderwijsinstellingen de wetenschap, de kunst en de officiële taal*”. Voorts stelt artikel 56, lid 3: “*In hogeronderwijsinstellingen en in instellingen voor hoger technisch en beroepsonderwijs worden de studieprogramma’s aangeboden in de officiële taal*.”

Hoewel de wet aldus als uitgangspunt heeft dat onderwijs in het Lets dient plaats te vinden, voorziet ze ook in enkele uitzonderingen.

Ten eerste mogen studieprogramma’s in een vreemde taal worden aangeboden wanneer zij in Letland worden gevolgd door buitenlandse studenten of wanneer zij worden georganiseerd in het kader van samenwerking waarin programma’s van de Europese Unie en internationale overeenkomsten voorzien. Deze kunnen worden aangeboden in de officiële talen van de Europese Unie. Indien de in Letland te volgen studie echter langer dan zes maanden duurt of meer dan twintig studiepunten

29 HvJ 16 april 2013, nr. C-202/11, *Las*, ECLI:EU:C:2013:239, § 13.

30 HvJ 16 april 2013, nr. C-202/11, *Las*, ECLI:EU:C:2013:239, § 22.

31 HvJ 16 april 2013, nr. C-202/11, *Las*, ECLI:EU:C:2013:239, § 25-28. Daarnaast werden door het Hof ook andere rechtvaardigingsgronden erkend, zoals de sociale bescherming van werknemers en het vergemakkelijken van administratieve controles.

32 HvJ 16 april 2013, nr. C-202/11, *Las*, ECLI:EU:C:2013:239, § 30-33.

33 HvJ 7 september 2022, nr. C-391/20, *Cilevičs*, ECLI:EU:C:2022:638.

34 Voor een uitvoerige analyse, zie: G. DI FEDERICO en G. MARTINICO, “Official Languages, National Identities and the Protection of Minorities: A Complex Legal Puzzle”, *European Constitutional Law Review* 2023, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 19, issue 2, 2023, pp. 346-370; S. SCHOENMAEKERS, “Het arrest Cilevičs: Taaleisen ter bescherming van de nationale identiteit: dubieuze gevolgen voor de onderwijsstoegankelijkheid?”, *Nederlands Tijdschrift voor Europees recht* 2022, Den Haag, Boom Juridisch, vol. 28, nr. 9-10, pp. 195-202.

vertegenwoordigt, moet het aanleren van de officiële taal worden opgenomen in het aantal verplichte lessen dat de buitenlandse studenten moeten volgen.

Ten tweede is onderwijs in een andere taal mogelijk wanneer dit slechts voor een vijfde van het aantal studiepunten in de officiële talen van de Europese Unie wordt aangeboden, waarbij eind- en staatsexamens en eindschrijfties voor de bachelor en master niet worden meegeteld.

Ten derde mogen programma's in een vreemde taal worden gevolgd wanneer dit noodzakelijk is om de doestellingen ervan te bereiken. Dit speelt bij taal- en cultuurstudies of taalwervingsprogramma's.

Ten vierde mogen gemeenschappelijke studieprogramma's worden aangeboden in de officiële talen van de Unie.

Bij diverse leden van het Lets Parlement rees de vraag of de wetswijziging verenigbaar was met de Letse Grondwet die de autonomie van de private hogeroponderwijsinstellingen, hun recht op eigendom en hun recht om een commerciële activiteit uit te oefenen, alsook de academische vrijheid van docenten en studenten, waarborgt. Het Letse Grondwettelijk Hof, voor wie de zaak aanhangig werd gemaakt, oordeelde dat artikel 56, lid 3 niet in overeenstemming was met het recht op onderwijs en de wetenschapsvrijheid zoals gewaarborgd door de artikelen 112 en 113 van de Letse Grondwet. Wat betreft het oordeel of de wetswijzigingen in overeenstemming waren met het recht op eigendom, meende het Hof dat het in artikel 105 van de Letse Grondwet neergelegde eigendomsrecht moest worden uitgelegd in het licht van het EU-recht. Het Grondwettelijk Hof stelde dan ook de prejudiciële vraag of een nationale regeling die in beginsel de verplichting oplegt om in het hoger onderwijs de officiële taal van deze lidstaat te gebruiken, een beperking vormt van de vrijheid van vestiging, of subsidiair, van het vrij verrichten van diensten alsook van de vrijheid van ondernemerschap.³⁵

Ook in *Cilevičs* paste het Hof de drietrapsleer toe. Zo oordeelde het Hof dat het feit dat onderdanen van andere lidstaten in beginsel enkel in Letland hogeroponderwijsprogramma's mogen aanbieden wanneer die programma's uitsluitend in het Lets worden aangeboden, het voor deze onderdanen minder aantrekkelijk maakt om

zich in Letland te vestigen.³⁶ Zij kunnen doorgaans immers geen beroep meer doen op een groot deel van het in het thuisland reeds werkzame administratief en onderwijzend personeel, zodat zij aanzienlijke kosten moeten maken.³⁷ Het Hof oordeelde bijgevolg dat de herziene Letse wet op de hogeroponderwijsinstellingen een beperking vormt van de vrijheid van vestiging.³⁸

Wat betreft het bestaan van een eventuele rechtvaardigingsgrond stelde het Hof, net zoals in *-Groener, -United Pan Europe* en *-Las* dat de bescherming en bevordering van een officiële taal van een lidstaat inderdaad een legitiem belang betreft dat een beperking van het vrij verkeer in beginsel kan rechtvaardigen.³⁹ Het Hof verwees naar de hierboven reeds geciteerde artikelen 3 (3), alinea 4 en artikelen 4 (2) VEU en 22 van het Handvest.⁴⁰ De Letse regering benadrukte immers dat de wetswijziging tot doel had de officiële taal van Letland te verdedigen en te bevorderen. Daarnaast gaf de regering aan dat de officiële taal als onderdeel van haar nationale identiteit moet worden beschouwd.⁴¹

Wat betreft de geschiktheid en evenredigheid stelde het Hof dat het aan de nationale rechter is om uit te maken of de nationale regeling aan deze eisen voldoet. Desalniettemin stelde het Hof dat een regeling die in beginsel de instellingen van hoger onderwijs verplicht om de officiële taal van deze lidstaat te gebruiken, geschikt is om de bescherming en bevordering van deze taal te verwezenlijken aangezien deze regeling het gebruik van de taal door de gehele betrokken bevolking bevordert en waarborgt dat die taal ook bij opleidingen op universitair niveau wordt gebruikt.⁴² Dit is echter enkel het geval wanneer deze regeling op samenhangende en stelselmatige wijze wordt verwezenlijkt en uitgevoerd.⁴³ Het Hof stelde dat nu de uitzonderingen op de Letse regeling slechts een beperkte draagwijdte hadden, deze niet in de weg kunnen staan aan de verwezenlijking van het nagestreefde doel.⁴⁴ Het Hof legt in dit kader vooral nadruk op artikel 56, lid 3, punt 1, dat toelaat dat onderwijs in een andere taal kan worden aangeboden wanneer een programma wordt georganiseerd in het kader van een internationale

35 Er dient opgemerkt te worden dat het Letse Grondwettelijk Hof de zaak in twee heeft gedeeld: een eerste zaak betreffende het recht op onderwijs zoals gewaarborgd in artikel 112 van de Letse Grondwet en een tweede zaak betreffende het recht op eigendom zoals gewaarborgd in artikel 105 van de Grondwet. Nu er enkel een prejudiciële vraag werd gesteld in de tweede zaak, wordt enkel deze zaak besproken in het kader van deze bijdrage. Voor meer informatie betreffende deze feiten wordt verwezen naar paragrafen 36-47 van het arrest.

36 HvJ 7 september 2022, nr. C-391/20, *Cilevičs*, ECLI:EU:C:2022:638, § 62.

37 HvJ 7 september 2022, nr. C-391/20, *Cilevičs*, ECLI:EU:C:2022:638, § 63.

38 HvJ 7 september 2022, nr. C-391/20, *Cilevičs*, ECLI:EU:C:2022:638, § 62-63.

39 HvJ 7 september 2022, nr. C-391/20, *Cilevičs*, ECLI:EU:C:2022:638 § 67 en 70. Het Hof verwijst in dit kader naar HvJ 16 april 2013, nr. C-202/11, *Las*, ECLI:EU:C:2013:239, § 25 en 70.

40 HvJ 7 september 2022, nr. C-391/20, *Cilevičs*, ECLI:EU:C:2022:638, § 68 met verwijzing naar zaak nr. C-391/09, *Runevič-Vardyn en Vardyn*, ECLI:EU:C:2011:291, §86 en HvJ 16 april 2013, nr. C-202/11, *Las*, ECLI:EU:C/2013:238, § 26.

41 Concl. Adv. Gen. N. EMILIOU, ECLI:EU:C:2022:166, § 78.

42 HvJ 7 september 2022, nr. C-391/20, *Cilevičs*, ECLI:EU:C:2022:638, § 74.

43 HvJ 7 september 2022, nr. C-391/20, *Cilevičs*, ECLI:EU:C:2022:638, § 75.

44 HvJ 7 september 2022, nr. C-391/20, *Cilevičs*, ECLI:EU:C:2022:638, § 76.

overeenkomst. “Gelet op het specifieke doel en de beperkte draagwijdte van de voor bepaalde instellingen van hoger onderwijs geldende voorschriften op grond waarvan zij in het kader van samenwerkingprogramma’s van de Unie en de internationale overeenkomsten in aanmerking kunnen komen voor een afwijkende regeling, kan het bestaan van deze voorschriften de regeling niet onsamenhangend maken”,⁴⁵ aldus het Hof. Nu artikel 56, lid 3, punt 1, ook een uitzondering maakt voor ‘studieprogramma’s die in Letland worden gevolgd door buitenlandse studenten’, hetgeen in principe eender welk programma zou kunnen zijn nu discriminatie op basis van nationaliteit in beginsel niet is toegestaan, lijkt de uitzondering veel verder te kunnen strekken dan het Hof lijkt aan te geven en kan de vraag worden gesteld of de regeling om deze reden alsnog als onsamenhangend kan worden gezien.

Ook wat betreft de beoordeling van de noodzakelijkheid en de evenredigheid door het Hof kunnen vragen worden gesteld. Hoewel het Hof aangaf dat de lidstaten in dit kader over een ruime beoordelingsmarge beschikken, nu beleidsdoelstellingen ter bescherming van de officiële taal de nationale identiteit in de zin van artikel 4 (2) VEU tot uitdrukking brengt,⁴⁶ maakte het Hof duidelijk dat wanneer een regeling van een lidstaat in geen enkele uitzondering voorziet betreffende het officiële taalgebruik, deze verder gaat dan noodzakelijk en evenredig is voor het bereiken van het nagestreefde doel.⁴⁷ Zulke regeling zou immers geen rekening houden met redenen op grond waarvan het gerechtvaardigd kan zijn om programma’s in andere talen aan te bieden. Meer concreet stelde het Hof dat om te vermijden dat de verplichting van het gebruik van de officiële taal verder gaat dan noodzakelijk is, de uitzonderingen *in casu* het gebruik van een andere taal dan het Lets ten minste mogelijk moeten maken voor opleidingen die worden aangeboden in het kader van een Europese of internationale samenwerking en voor opleidingen op het gebied van andere talen en culturen dan de Letse taal en cultuur.⁴⁸ Waar in het kader van de geschiktheid het aantal uitzonderingen aldus beperkt dient te blijven om de verwezenlijking van het doel werkelijk coherent en systematisch na te streven, dient er in het kader van de evenredigheid aldus net sprake te zijn van het bestaan van uitzonderingen. Om hoeveel uitzonderingen het dient te gaan, is echter niet duidelijk. Het gebruik van een andere taal moet volgens het Hof ‘ten minste’ mogelijk worden gemaakt voor de door hem aangewezen

categorieën, oftewel voor hetgeen (deels) bepaald is in artikel 56, lid 3, punten 1 en 3.⁴⁹

V. Nederland

V.1. Inleiding

In Nederland werd er in 2019 een wetsvoorstel goedgekeurd door de Tweede Kamer der Staten-Generaal dat inhoudelijk raakvlakken vertoont met de zaak-*Cilevičs*. Dit betreft het Wetsvoorstel Taal en Toegankelijkheid (Voorstel T&T). Daarnaast heeft minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Robbert Dijkgraaf in 2023 een wetsvoorstel voorbereid rond internationalisering in het hoger onderwijs, beter bekend als het hier eerder vernoemde Voorstel Wet Internationalisering in Balans (Voorstel liB), hetgeen tevens gelinkt kan worden aan de Letse zaak omwille van de taalkundige aspecten die erin zitten vervat. Hoewel moet worden opgemerkt dat de zaak-*Cilevičs* de vrijheid van vestiging van *private* hogeronderwijsinstellingen betrof en niet het onderwijs verstrekt in de door de overheid bekostigde instellingen voor hoger onderwijs op wie de Nederlandse WHW en dus ook de wetsvoorstellen betrekking hebben, is het arrest toch relevant, aangezien taaleisen ook van invloed kunnen zijn op het vrij verkeer van studenten en de hieraan gekoppelde mogelijkheid tot het ontvangen van diensten in een andere lidstaat. Tevens kunnen taaleisen ook worden benaderd vanuit het oogpunt van vrij verkeer van docenten en wetenschappers die hun beroep in beginsel ook in een andere lidstaat zouden moeten kunnen uitoefenen.⁵⁰

Hieronder wordt kort gereflecteerd op het Voorstel T&T en wordt uitvoeriger ingegaan op het Voorstel liB aan de hand van de criteria die door het Europese Hof werden gehanteerd in *Cilevičs*. Gelet op de inhoud van deze bijdrage zal enkel worden gefocust op het aspect ‘taal’ in beide wetsvoorstellen en zullen andere aspecten niet worden besproken tenzij deze van invloed kunnen zijn op het taalgebruik in het hoger onderwijs.

Om de wijzigingen die de wetsvoorstellen vooropstellen te kunnen evalueren, is het van belang het huidige artikel 7.2 betreffende taal in de WHW woordelijk weer te geven. Het stelt:

“Het onderwijs wordt gegeven en de examens worden afgenomen in het Nederlands. In afwijking van de eerste volzin kan een andere taal worden gebezigd:

45 HvJ 7 september 2022, nr. C-391/20, *Cilevičs*, ECLI:EU:C:2022:638, § 80.

46 HvJ 7 september 2022, nr. C-391/20, *Cilevičs*, ECLI:EU:C:2022:638, § 83. Deze beoordelingsmarge mag echter geen reden zijn voor een ernstige aantasting van de fundamentele vrijheden van particulieren.

47 HvJ 7 september 2022, nr. C-391/20, *Cilevičs*, ECLI:EU:C:2022:638, § 84.

48 HvJ 7 september 2022, nr. C-391/20, *Cilevičs*, ECLI:EU:C:2022:638, § 86.

49 S. SCHOENMAEKERS, “Het arrest *Cilevičs*: Taaleisen ter bescherming van de nationale identiteit: dubieuze gevolgen voor de onderwijstoegankelijkheid?”, *Nederlands Tijdschrift voor Europees recht* 2022, Den Haag, Boom Juridisch, vol. 28, nr. 9-10, pp. 200-201.

50 Het Letse Grondwettelijk Hof had in dat kader overigens reeds geoordeeld dat de nationale maatregel in strijd was met het recht op onderwijs en de wetenschapsvrijheid zoals gewaarborgd in de artikelen 112 en 113 van de Letse Grondwet.

- a. wanneer het een opleiding met betrekking tot een taal betreft,
- b. wanneer het onderwijs betreft dat in het kader van een gastcollege door een anderstalige docent gegeven wordt, of
- c. indien de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de herkomst van de studenten daartoe noodzaakt, overeenkomstig een door het instellingsbestuur vastgestelde gedragscode.”

V.2. Taal en Toegankelijkheid

Op 19 december 2019 werd het Voorstel T&T⁵¹ aangenomen door de Tweede Kamer. Het voorstel wijzigt artikel 7.2 WHW voornamelijk wat betreft punt c. Waar de huidige WHW voorziet dat een andere taal mogelijk is wanneer er hiertoe een bepaalde *noodzaak* is, wordt er in het voorstel voorzien dat een andere taal gevoerd kan worden wanneer dit “gelet op de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs, meer dan het voeren van het Nederlands, in het belang is van de student met het oog op de kennis, het inzicht of de vaardigheden die hij bij afronding van de opleiding moet hebben verworven.” Dit wordt ook wel het meerwaardecriterium genoemd waarbij de anderstaligheid van opleidingen aldus wordt gezien vanuit de vraag of ze een meerwaarde heeft ten opzichte van Nederlandstalig onderwijs. De beoordeling hiervan wordt gekoppeld aan de kwaliteit van de opleidingen in bredere zin, waarbij vakgenoten ook een oordeel moeten geven over de gebruikte opleidingstaal.

Het Voorstel T&T heeft tot doel de WHW te wijzigen om extra waarborgen in te bouwen rond de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs door onder meer de voorwaarden voor het verzorgen van onderwijs in een andere taal te actualiseren.⁵² Het Voorstel werd onder andere geïnspireerd door het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) betreffende de ‘Internationalisering van het (hoger)onderwijs’ dat werd gevoerd door het ministerie van Financiën waaruit blijkt dat het aantal internationale studenten in Nederland almaar toeneemt. In academisch jaar 2022-2023 stonden er meer dan 122.000 internationale studenten ingeschreven in het hoger onderwijs in Nederland, wat een percentage omvat van 15 %.⁵³ Het IBO-rapport stelt dat een blijvende groei van

de instroom van internationale studenten toenemende risico’s kan opleveren, met name op het gebied van de absorptiecapaciteit en de financiering van het hoger onderwijs.⁵⁴ Daarmee kan de kwaliteit van het stelsel onder druk komen te staan, hetgeen tevens gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling en beheersing van de Nederlandse taal binnen het hoger onderwijs.⁵⁵ De groei in het aanbod van volledig anderstalige opleidingen – met name Engelstalige opleidingen – kan op gespannen voet staan met de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor Nederlandstalige studenten.⁵⁶ Daarnaast is taal een belangrijke factor die bijdraagt aan een sterke binding van mensen met de omgeving waarin zij leven en aan de aansluiting van het onderwijs op de Nederlandse arbeidsmarkt.⁵⁷

Hoewel het Voorstel T&T het enerzijds niet langer toelaat dat de herkomst van een deel van de studenten een voldoende motivering kan zijn om anderstalig onderwijs te rechtvaardigen, laat het voorstel anderzijds toe om onderwijs in een andere taal aan te bieden wanneer dit een ‘meerwaarde’ heeft. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het onderzoeksveld sterk anderstalig en internationaal georiënteerd is of de andere taal gangbaar is in het afnemend werkveld.⁵⁸ Hoewel het noodzakelijkheids criterium vaag is en hierdoor ook breed kan worden geïnterpreteerd, lijkt het meerwaardecriterium nog ruimer te kunnen worden benaderd aangezien er sneller beargumenteerd kan worden dat de Engelse taal een meerwaarde heeft dan dat dit noodzakelijk is. De risico’s vermeld in het IBO-rapport lijken door de taaleis zoals geformuleerd in het Voorstel T&T aldus niet alle te worden ingeperkt en er zou zich zelfs een omgekeerd effect kunnen voordoen. Door een ruime interpretatie kunnen de poorten voor Engelstalig onderwijs immers veel verder opengaan en kan de toegang van Nederlandse/Nederlandstalige studenten tot onderwijs in het Nederlands worden bemoeilijkt.

In juli 2022 liet minister Dijkgraaf aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal weten dat hij het aanhangige Voorstel T&T wilde aanhouden zodat eerst het onderliggende vraagstuk betreffende de beheersing van internationale studentenstromen integraal kon worden onderzocht. De minister wilde steviger beleid rond internationalisering formuleren dan in het Voorstel T&T is opgenomen dat

51 Wetsvoorstel 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, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 282, nr. 61.

52 Zie aanhef Wetsvoorstel T&T.

53 NUFFIC, *Incoming degree mobility in Dutch higher education 2022-2023*, laatst geraadpleegd op 29 november 2023, www.nuffic.nl/sites/default/files/2023-06/incoming-degree-mobility-in-dutch-higher-education-2022-2023.pdf. Bovenstaande ontwikkelingen zijn ook bezig in Vlaanderen. Het aantal internationale studenten aan de KU Leuven is bijvoorbeeld toegenomen van 11.000 in academisch jaar 2017-18 naar 14.285 in 2022-2023, hetgeen een

groei vertegenwoordigt van 3 %. Zie Toespraak rector Luc SELS, KU Leuven bij de opening van het academiejaar 2023-2024.

54 Ministerie van Financiën, IBO, *Internationalisering van het (hoger) onderwijs*, 2019, p. 7 www.eerstekamer.nl/overig/20190906/ibo_internationalisering_van_het/document#:~:text=Doel%20van%20dit%20IBO%20is,naar%20negatieve%20effecten%20of%20risico's.

55 *Ibid.*, p. 7 en 50.

56 *Ibid.*, p. 7.

57 *Ibid.*, p. 54. Zie ook Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, *Nederlands en/of Engels, Taalkeuze met beleid in het Nederlands hoger onderwijs*, 2017, pp. 34-38.

58 Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 6 september 2019, nr. 782.

niet op korte termijn opnieuw aanscherping zou nodig hebben en wilde meer concrete instrumenten in een nieuw wetsvoorstel uitwerken. Om deze reden uitte de minister in april 2023 zijn voornemen om het Voorstel T&T in te trekken. Om die reden wordt thans niet verder ingegaan op het Voorstel T&T.

V.3. Internationalisering in balans

Het Voorstel IiB van 14 juli 2023 stelt in de aanhef dat het *”gelet op de internationalisering in het hoger onderwijs wenselijk is waarborgen te introduceren voor de doelmatigheid van het onderwijs door de voorwaarden voor het verzorgen van onderwijs in een andere taal te wijzigen en eisen te stellen aan het bevorderen van de taalvaardigheid van studenten”*. In dit kader stelt het een ingrijpende wijziging van artikel 7.2 WHW voor. In tegenstelling tot de huidige wet en het Voorstel T&T, verwijst het Voorstel IiB, hetgeen in beginsel enkel betrekking heeft op bachelor- en *associate degree*-opleidingen⁵⁹ en niet op masteropleidingen, noch naar een noodzakelijkheids-,⁶⁰ noch naar een meerwaardecriterium⁶¹ voor anderstalig onderwijs. Waar huidig artikel 7.2 als uitgangspunt heeft dat een opleiding voor 100 % in het Nederlands wordt gegeven, laat het voorstel als uitgangspunt toe dat een derde in een andere taal wordt verzorgd. Opleidingen of trajecten binnen een opleiding die voor meer dan een derde van het totale aantal studiepunten in een andere taal worden verzorgd, worden in principe aangemerkt als anderstalig.⁶² Om deze te mogen aanbieden dient er instemming te worden verkregen van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en dit voor zowel bestaande als nieuwe opleidingen.⁶³ De minister toetst dan enerzijds of het verzorgen van onderwijs in een andere taal past binnen het *beleid* van het instellingsbestuur én anderzijds of het voeren van een andere taal *doelmatig* is. Dit wordt ook wel de ‘toets anderstalig onderwijs’

genoemd die wordt uitgevoerd door de aan het ministerie verbonden Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO).⁶⁴ Het beleid van het instellingsbestuur dient in elk geval volgende aspecten te bevatten: de procedure waarmee en de inhoudelijke gronden waarop wordt overgegaan tot het verzorgen van een anderstalige opleiding of een anderstalig project; de wijze waarop de instelling met betrekking tot de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd, de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandse studenten en de kwaliteit van het onderwijs waarborgt; de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verplichting voor bekostigde instellingen om de Nederlandse taalvaardigheid van studenten te bevorderen.⁶⁵ Wat betreft de doelmatigheid dient er te worden gelet op de specifieke regionale of economische omstandigheden (bv. arbeidstekorten), de beschikbaarheid van onderwijzend personeel, de internationale positionering van een specifieke opleiding of traject en het geheel aan voorzieningen op het gebied van hoger onderwijs. Het feit dat een regio een krimp- of een grensregio is, is op zichzelf geen rechtvaardiging voor anderstaligheid.⁶⁶ Het profiel van de instelling kan daarentegen wel een relevante factor zijn in dit verband. Deze doelmatigheidsgronden zullen in een beleidsregel nader worden toegelicht. Hoewel onderwijsinstellingen over een grote hoeveelheid zelfregie beschikken wat betreft het vaststellen van hun taalbeleid en hoewel er wordt verwacht dat zij verantwoorde keuzes maken, borgt de instemmingsvereiste van de minister dat deze keuzes ook door de overheid kritisch worden getoetst, aldus de memorie van toelichting.⁶⁷ De ‘toets anderstalig onderwijs’ moet uitwijzen of het verdedigbaar is dat met publieke middelen een bacheloropleiding in een andere taal wordt verzorgd. Wanneer de minister geen instemming verleent, mogen de anderstalige opleidingen niet langer worden verzorgd.⁶⁸ In de praktijk betekent dit dat zij moeten worden omgezet naar de Nederlandse taal, waarbij een derde van de opleiding nog steeds in een andere taal kan worden verzorgd.

Zoals vermeld in artikel 7.2, lid 2 Voorstel IiB zal bij ministeriële regeling (nader) worden bepaald wanneer een onderwijseenheid als anderstalig wordt aangemerkt. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting⁶⁹ zullen een zeer beperkt aantal opleidingen waarvan op voorhand duidelijk is dat deze in een andere taal worden verzorgd, worden opgenomen in een ministeriële regeling. Om deze opleidingen niet onnodig

59 Een *associate degree* is een opleiding die twee jaar duurt en meer praktisch dan theoretisch van aard is.

60 Wat betreft het noodzakelijkheids criterium stelt de memorie van toelichting dat de huidige tijd, waarin internationalisering in het hoger onderwijs zichtbaar positieve en negatieve gevolgen heeft voor de Nederlandse samenleving, vraagt om ruimte voor meertaligheid, en tegelijkertijd om een afweging over de opleidingstaal die preciezer en zorgvuldiger is en waarbij bredere maatschappelijke belangen worden betrokken.

61 Er is voor gekozen om niet meer te werken met een meerwaardecriterium maar het gebruik van een andere taal dan het Nederlands te koppelen aan doelmatigheidsargumenten. Gezien de forse groei van het anderstalige opleidingsaanbod, het aantal internationale studenten en de uitdagingen die de afgelopen jaren zijn ontstaan, onder andere op het gebied van tekorten op de arbeidsmarkt en regionale omstandigheden, is de smalle benadering van meerwaarde voor de student niet langer passend. Beter passend is een brede benadering waarbij diverse maatschappelijke belangen worden meegewogen en waarbij wordt gekeken naar het reeds bestaande Nederlandstalige en anderstalige opleidingsaanbod en de spreiding daarvan. Het maken van deze brede afweging past beter bij de overheid dan bij vakgenoten, zoals bij de kwaliteitstoets het geval is.

62 Art. 1.1 Wetvoorstel IiB.

63 Art. 6.2 en 6.3 Voorstel IiB.

64 Art. 6.3 (3) Voorstel IiB.

65 Art. 7.2a jo 1.3 Voorstel IiB. Voor reeds bestaande opleidingen krijgen instellingen zes maanden de tijd, vanaf de inwerkingtreding van de wet, om gezamenlijk een voorstel in te dienen waarin wordt uiteengezet waarom bepaalde opleidingen in een andere taal dienen te worden aangeboden. Ook kan de minister, alvorens een besluit te nemen betreffende het al dan niet instemmen met een anderstalige opleiding oordelen dat het aantal in te schrijven studenten in het eerste jaar wordt beperkt.

66 Zie <https://internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1>, p. 28.

67 Zie <https://internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1>, p. 27.

68 Art. 6.3, onderdeel 5 Voorstel IiB.

69 Zie <https://internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1>, laatst geraadpleegd op 1 december 2023.

te belasten hoeven zij de ‘toets anderstalig onderwijs’ niet te doorlopen. Als voorbeeld wordt er verwezen naar opleidingen betreffende een andere taal en cultuur (zie het huidige art. 7.2, onderdeel a WHW), *joint programs* met buitenlandse instellingen en beperkte opleidingen die het kenmerk kleinschalig en intensief onderwijs van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie NVAO hebben gekregen.⁷⁰ Ook nadat zij instemming hebben verkregen voor het verzorgen van een anderstalige opleiding of traject dienen onderwijsinstellingen te blijven focussen op de bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid. Zo dient er in de onderwijs- en examenregeling van een anderstalige bacheloropleiding/-traject te worden opgenomen op welke wijze 140 uur wordt besteed aan de bevordering van de taalvaardigheid in het Nederlands.⁷¹ Die uren vormen een onderdeel van het curriculum van de opleiding. Hoewel de ‘toets anderstalig onderwijs’ niet van toepassing is op masteropleidingen wordt de plicht tot bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid ook doorgezet naar masteropleidingen waarbij een extracurriculair aanbod mogelijk is, doch het naleven van de urennorm voorwaardelijk is ter verkrijging van het getuigschrift.⁷² De minister meent dat op die manier ervoor wordt gezorgd dat het taalbeleid een doorlopend voorwerp van aandacht is.⁷³ Het wetsvoorstel bevat aldus niet enkel een verplichting voor onderwijsinstellingen, doch ook voor studenten – zelfs Nederlandstalige studenten – die een anderstalige opleiding volgen. Voor Nederlandstalige studenten beoogt het voorstel de academische en professionele taalvaardigheden te bevorderen, terwijl voor anderstalige studenten de focus ligt op taalverwerving en socialisatie.⁷⁴ Dat laatste wordt als een van de kernfuncties van het onderwijs gezien. De bedoeling is om deze verplichtingen vanaf 1 september 2025 in voege te laten gaan.

V.4. Evaluatie

V.4.1. Beperking op het vrij verkeer

Dit artikel poogt te analyseren of het Voorstel liB de toets van het Europese recht zou doorstaan wat betreft de aspecten gerelateerd aan taal. In de analyse zal dan ook de klassieke drietrapsleer worden toegepast.

Hoewel het voorstel een milder uitgangspunt heeft (ten minste twee derde van het onderwijs in het Nederlands) dan de huidige WHW (onderwijs geheel in het Nederlands), kan er zich nog steeds een belemmering voordoen van het vrij verkeer van studenten en docenten. Daarenboven is

de WHW van toepassing op zowel bekostigde instellingen als op rechtspersonen voor hoger onderwijs met volledige rechtsbevoegdheid, die in principe particulier van aard en uit een andere EU-lidstaat afkomstig kunnen zijn. Net zoals in *Cilevičs* kan het voornoemde voorstel aldus ook een beperking inhouden van de vrijheid van vestiging. De instemming die de minister dient te verlenen als onderdeel van de ‘toets anderstalig onderwijs’ behelst een belemmering voor het vrij verkeer aangezien zowel Nederlandse als buitenlandse onderwijstellingen deze toets dienen te ondergaan, maar het voor buitenlandse instellingen doorgaans moeilijker is om twee derde van het onderwijs in het Nederlands aan te bieden, onder andere gelet op hun stafbezetting. Vanuit studentenperspectief kan ook worden verwezen naar de inspanningsverplichting om 56 dan wel 140 uur Nederlandstalig onderwijs te volgen. Hoewel dit taalonderwijs enkel door de bekostigde instellingen dient te worden verzorgd, kan dit een aanzienlijke invloed hebben op de vrije beweging van studenten in de EU, zelfs wanneer zo’n plicht ook aan Nederlandse studenten wordt opgelegd.⁷⁵

V.4.2. Dwingende reden van algemeen belang

Als tweede stap dient te worden nagegaan of er een reden van algemeen belang kan bestaan die deze belemmering kan rechtvaardigen. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting liggen er zes uitgangspunten ten grondslag aan het wetsvoorstel: 1) het optimaal benutten van de meerwaarde van internationalisering, 2) het zorgen voor een houdbaar en betaalbaar hogeronderwijsstelsel, 3) het borgen van goed en toegankelijk onderwijs voor studenten in Nederland, 4) het behouden en versterken van de Nederlandse taal in het hoger onderwijs, 5) studenten opleiden zodat ze goed deel kunnen nemen aan een internationaal verbonden samenleving en economie, en 6) studenten primair opleiden voor de Nederlandse samenleving, maar met aandacht voor de bredere internationale context.⁷⁶

Wanneer deze redenen worden overwogen, kan worden gesteld dat gelet op de eerder besproken rechtspraak punt 4) een dwingende reden van algemeen belang is die een beperking op het vrij verkeer kan rechtvaardigen. Het is dus in principe niet nodig om ook de andere punten te beoordelen. Aangezien de tweederde-eis in het Voorstel liB als een indirecte discriminatie kan worden gekwalificeerd (de bepaling is niet enkel van toepassing op studenten die een andere nationaliteit hebben dan de Nederlandse, doch is van toepassing op elke opleiding los van de nationaliteit van de studenten die die opleiding volgen) zijn de gronden die kunnen worden ingeroepen ter rechtvaardiging van de beperking op het vrij verkeer niet beperkt tot die die in het

70 De memorie van toelichting verwijst als voorbeeld naar opleidingen die door de *university colleges* worden verzorgd.

71 Art. 7.13, onderdeel 5 Voorstel liB.

72 Art. 7.13, onderdeel 4 Voorstel liB.

73 Dit is een uitgebreidere opdracht dan die die voorheen werd gesteld met de verplichte gedragscode voor taalbeleid in het hoger onderwijs.

74 <https://internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1>, p. 32.

75 HvJ 30 november 1995, nr. C-55/94, *Gebhard*, ECLI:EU:C:1995:411.

76 <https://internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1>, p. 16.

VWEU worden vermeld.⁷⁷ Het is dus mogelijk dat de andere gronden door het Hof ook als rechtvaardigingsgrond worden aanvaard. Enkele bemerkingen wat betreft de overige punten dringen zich op.

Wat betreft punt 2) dient echter te worden opgemerkt dat volgens vaststaande rechtspraak van het Hof van Justitie en met name de zaken-*Bressol*⁷⁸ en -*O'Brien*,⁷⁹ de vrees voor buitensporige lasten voor de financiering van het hoger onderwijs een ongelijke behandeling tussen studenten niet kan rechtvaardigen. Zoals vermeld in de memorie van toelichting dienen onderwijsinstellingen over voldoende (publieke) middelen te beschikken om de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs te kunnen waarborgen, doch overheidsfinanciering en onderwijscapaciteit zijn niet onbegrensd.⁸⁰ Om deze reden voorziet het Voorstel IiB tevens in een *numerus fixus*, die in het kader van deze bijdrage niet wordt besproken aangezien dit niet direct gerelateerd is aan taal. De Unie van Nederlandse Universiteiten (UNL)⁸¹ waarschuwt er echter voor dat het Voorstel IiB een ongelijke behandeling van studenten toestaat nu er zich, wat betreft de bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid, een differentiatie voordoet in de verplichte stof en leeruitkomsten tussen Nederlands- en anderstalige studenten. Bij Nederlandstalige studenten gaat de aandacht immers naar de bevordering van academische en professionele taalvaardigheden, terwijl de focus bij anderstalige studenten ligt op taalverwerving en kennismaking met de Nederlandse cultuur. Daarnaast betoogt de UNL dat Nederlandstalige studenten in anderstalige opleidingen naar verwachting met relatief gemak aan de urennorm kunnen voldoen en zelfs vrijstellingen kunnen aanvragen als zij de leerdoelen reeds gerealiseerd hebben. Nu het onderscheid betreffende de inhoud van de talencursus geen financiële achtergrond heeft, lijkt het erop dat er zich in dit kader geen onjuiste interpretatie van voormelde rechtspraak heeft voorgedaan.⁸²

77 HvJ 20 februari 1979, nr. C-120/78, *Rewe Zentral*, ECLI:EU:C:1979:42, § 13.

78 HvJ 13 april 2010, nr. C-73/08, *Bressol*, ECLI:EU:C:2010:181, § 51.

79 HvJ 1 maart 2012, nr. C-393/10, *O'Brien*, ECLI:EU:C:2012:110, § 66.

80 <https://internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1>, p. 41.

81 Zie Input UNL Internetconsultatie Wetsvoorstel 'Internationalisering in Balans', www.universiteitenvannederland.nl/files/publications/Input%20UNL%20consultatie%20Wetsvoorstel%20Internationalisering%20in%20Balans_0.pdf.

82 Overigens dient te worden opgemerkt dat de memorie van toelichting stelt dat er voor de rijksbegroting slechts zeer beperkte financiële gevolgen worden voorzien. Volgens onderzoek van het Centraal Planbureau hebben de internationale studenten in 2019 voor een netto 'plus' voor de Rijksbegroting gezorgd. Het saldo van opbrengsten en kosten van internationale studenten in Nederland op de lange termijn is positief, zowel voor EER- als niet-EER-studenten aangezien een deel van die studenten na hun studie in Nederland blijft werken en dus belasting afdraagt. De draagbaarheid en de beschikbaarheid van de voorzieningen, zoals de vraag naar woonruimte en zorg werd hierin echter nog niet meegenomen (Zie CPB, 2019: 35, 36. Zie brief Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 21.04.2023). Hierbij werd zelfs rekening gehouden met de studiefinanciering waarop EU-studenten recht hebben wanneer zij 12 uur per week werken). Toch worden de

Wat betreft punt 1) stelt de memorie van toelichting dat voor studenten de meerwaarde van de internationale dimensie gelegen is in de persoonlijke ontwikkeling, interculturele competenties en een brede blik op het vakgebied en de wereld. Er zou beargumenteerd kunnen worden dat anderstalige studenten een meerwaarde kunnen halen uit het volgen van onderwijs in de Nederlandse taal, ondanks dat dit een beperking vormt op het vrij verkeer waardoor deze reden mogelijk als rechtvaardigingsgrond door het Hof zou kunnen worden weerhouden. Toch kunnen er vragen worden gesteld of internationalisering op deze wijze 'optimaal' wordt benut. Of studenten door de taaleis ook goed/beter kunnen deelnemen aan een internationaal verbonden samenleving en economie zoals bedoeld in punt 5) lijkt daarenboven af te hangen van de persoonlijke situatie en wensen van de student en lijkt niet zomaar aangenomen te kunnen worden.

Wat betreft de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in punt 3) verwijst de memorie van toelichting naar het feit dat de absorptiecapaciteit op diverse locaties en instellingen en in diverse opleidingen is bereikt. Voorts wordt gesteld dat Engelstalig onderwijs negatieve effecten kan hebben op de toegankelijkheid en kansengelijkheid aangezien voor sommige studenten het Engels als onderwijstaal een (onbewuste) drempel kan vormen om zich aan te melden voor een studie.⁸³ Het Voorstel IiB lijkt inderdaad bij te dragen aan de toegankelijkheid tot het hoger onderwijs van Nederlandstalige studenten. Het is dan ook mogelijk dat dit als rechtvaardigingsgrond door het Hof zou kunnen worden weerhouden.⁸⁴ Wat betreft deze toegankelijkheid merkte de UNL op dat kleine opleidingen te klein kunnen worden om te kunnen blijven voortbestaan als het onderwijs in het Nederlands dient te geschieden en dit gelet op het lage aantal aan Nederlandstalige studenten. Dit zou kunnen leiden tot minder gespecialiseerde arbeidskrachten op de Nederlandse markt. Dit lijkt eerder een indirect effect te kunnen zijn, aangezien arbeidskrachten ook uit het buitenland kunnen worden aangetrokken.

Wat betreft de borging van de onderwijskwaliteit verwijst de memorie naar het feit dat overvolle collegezalen en een hoge

nalevingskosten geschat op een eenmalige kost van 3 miljoen euro en structureel 10,3 miljoen euro per jaar. Voor masteropleidingen wordt er ongeveer 57,1 miljoen euro aan structurele nalevingskosten verwacht in verband met de inspanningsverplichting om 56 uur aan Nederlandse taalvaardigheid te besteden buiten het curriculum. Onderwijsinstellingen krijgen echter geen extra financiële compensatie hiervoor.

83 <https://internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1>, p. 17.

84 In *Bressol* oordeelde het Hof overigens (weliswaar niet in het kader van taalregelgeving maar betreffende maatregelen die werden genomen aangezien de opvangcapaciteit van bepaalde medische opleidingen bij hogeronderwijsinstellingen, alsook de beschikbaarheid van het personeel en de mogelijkheden om een praktijkopleiding te verstrekken niet onbeperkt zijn) dat maatregelen die indirect discriminerend zijn gerechtvaardigd kunnen worden door de doelstelling om een kwalitatief hoogstaande, evenwichtige en voor eenieder toegankelijke (medische) dienstverlening te handhaven. Zie HvJ 13 april 2010, nr. C-73/08, *Bressol*, ECLI:EU:C:2010:181, § 62 en 69.

werkdruk voor docenten de kwaliteit onder druk kunnen zetten. Tevens wordt aangehaald dat het voor studenten in grote steden steeds moeilijker wordt om huisvesting te vinden.⁸⁵ Hieromtrent dient echter te worden opgemerkt dat alle opleidingen, ongeacht de taal waarin zij worden verzorgd en ongeacht of zij bekostigd zijn, ten behoeve van de accreditatie door de NVAO worden beoordeeld op het gebied van kwaliteit. Het feit dat een opleiding in een andere taal wordt aangeboden, heeft echter geen directe invloed op de kwaliteit van deze opleiding. Om ervoor te zorgen dat het voeren van de andere taal geen nadelige effecten heeft op de kwaliteit van het onderwijs verplicht het Voorstel IiB het instellingsbestuur beleid vast te stellen over de wijze waarop het zich inspant om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen.⁸⁶ De memorie van toelichting geeft als voorbeeld dat een instelling kan blijven nagaan dat de taalbeheersing van de docenten met betrekking tot de onderwijstaal op peil is en door hierin te investeren.⁸⁷ Een bekostigde instelling kan zich er tevens toe inspannen om faciliteiten te bieden waardoor Nederlandstalige studenten hun taalbeheersing van een andere taal kunnen ontwikkelen. Deze gronden lijken alle verdedigbaar.

Wat betreft punt 6) stelt de memorie van toelichting dat de huidige tijd vraagt om ruimte voor meertaligheid en tegelijkertijd om een afweging over de opleidingstaal die preciezer en zorgvuldiger is en waarbij bredere maatschappelijke belangen worden betrokken.⁸⁸ Hogeronderwijsinstellingen hebben een verantwoordelijkheid van socialisatie van anderstalige studenten waarbij zij studenten voorbereiden op een goede aansluiting op de Nederlandse arbeidsmarkt en in staat stellen om te participeren in de Nederlandse samenleving. Een sterkere verbinding met de Nederlandse samenleving kan een opstap vormen tot het vergroten van de toegang tot de arbeidsmarkt en de blijfkans van internationale studenten. Volgens de memorie van toelichting draagt Nederlandse taalvaardigheid bij tot het studiewelzijn, de motivatie en de studieresultaten van de student. Het belang van studenten/afgestudeerden om te kunnen participeren in de samenleving en het vergroten van hun arbeidskansen in een nationale markt werd tot dusver nog niet erkend als een algemeen publiek belang dat een beperking op het vrij verkeer zou kunnen rechtvaardigen. In ieder geval zal aannemelijk gemaakt moeten worden dat de arbeidskansen van hoger opgeleiden in de Nederlandse markt inderdaad groter zijn wanneer zij een opleiding hebben genoten die voornamelijk in het Nederlands plaatsvond.

Tot slot wordt nog opgemerkt dat de Nederlandse minister als grondslag van het wetsvoorstel niet heeft aangehaald dat bij gebrek aan voldoende kennis van de Nederlandse

taal er een mogelijk probleem kan ontstaan wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening door die studenten nadat zij zijn afgestudeerd. Zulk argument werd door de Belgische regering immers wel ingeroepen in de zaak-*Bressol*. Het Hof oordeelde dat “een eventuele beperking van het aantal studenten in bepaalde opleidingen – met name om de kwaliteit van de opleiding te verzekeren – kan leiden tot een proportionele afname van het aantal afgestudeerden die op termijn de beschikbaarheid van de medische zorg op het betrokken grondgebied kunnen verzekeren, wat vervolgens invloed zou kunnen hebben op het niveau van de bescherming van de volksgezondheid”.⁸⁹ Hoewel in deze bijdrage niet werd ingegaan op het *numerus fixus*-element van het Voorstel IiB kan worden beargumenteerd dat een strikte toepassing van de eis dat twee derde van een opleiding in het Nederlands dient te worden verzorgd en een beperkte interpretatie van de uitzonderingsgronden, kan leiden tot een proportionele afname van het aantal studenten en bijgevolg ook tot een proportionele afname van het aantal professionals op de markt. Dit zou het tekort aan arbeidskrachten kunnen versterken. In *Bressol* oordeelde het Hof dat de verwijzende rechter bij de beoordeling van deze risico's dient te bedenken dat er slechts een indirect verband bestaat en dus een minder sterk causaal verband, tussen de taaleis en de arbeidsmarkt. De beoordeling van een dergelijk verband zal van een prospectieve analyse afhangen, waarbij uitgaande van vele toevallige en onzekere elementen conclusies worden getrokken.⁹⁰ Het staat evenwel aan de bevoegde nationale autoriteiten om aan te tonen dat dergelijke risico's voor de kwaliteit van de dienstverlening daadwerkelijk bestaan.

V.4.3. Geschiktheid en evenredigheid

Nu punt 4) reeds meermaals door het Hof van Justitie als rechtvaardigingsgrond werd erkend, en één grond voldoende is om een beperking op het vrij verkeer te kunnen rechtvaardigen, zal als derde trap en sluitstuk van deze analyse nog worden nagegaan of deze rechtvaardiging ook geschikt en evenredig is.

Het verzorgen van minstens twee derde van het totaal aantal studiepunten van het onderwijs binnen een *associate degree*- of bacheloropleiding is zeker een maatregel die geschikt is ter bevordering van de Nederlandse taal. Deze regeling bevordert immers het gebruik van die taal door de gehele betrokken bevolking en waarborgt dat die taal ook bij opleidingen op universitair niveau wordt gebruikt.⁹¹ Wanneer we het Nederlandse voorstel vergelijken met de zaak-*Cilevičs* is het interessant om op te merken dat het Letse *uitgangspunt* is dat onderwijs in het Lets wordt aangeboden, maar is er een *uitzondering* voor studieprogramma's die voor

85 <https://internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1>, p. 15.

86 Art. 7.2a (1) (b) Voorstel IiB.

87 <https://internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1>, p. 60.

88 <https://internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1>, p. 17.

89 HvJ 13 april 2010, nr. C-73/08, *Bressol*, ECLI:EU:C:2010:181, § 68.

90 HvJ 13 april 2010, nr. C-73/08, *Bressol*, ECLI:EU:C:2010:181, § 69.

91 HvJ 7 september 2022, nr. C-391/20, ECLI:EU:C:2022:638 *Cilevičs*, § 74.

een vijfde van het aantal studiepunten in een andere EU-taal worden aangeboden. In Nederland is het *uitgangspunt* dat onderwijs voor twee derde in het Nederlands wordt aangeboden. Er is dus voor één derde ruimte voor het gebruik van een andere taal, in tegenstelling tot in *Cilevičs* kan dit ook een niet-EU-taal zijn.⁹² Het feit dat het uitgangspunt ruimte laat voor andere talen lijkt niet in de weg te staan aan de geschiktheid van de maatregel om het gebruik van de Nederlandse taal te bevorderen, aangezien geheel anderstalig onderwijs in principe aan banden wordt gelegd, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond.

Daarenboven hebben de uitzonderingen in het Voorstel liB of die gepland worden in de ministeriële regeling slechts een beperkte draagwijdte. Vooreerst is het voorstel niet van toepassing op masteropleidingen, maar die zijn doorgaans kort van duurtijd en specialistisch van aard. Ten tweede zijn er uitzonderingen mogelijk wanneer het voeren van een andere taal past binnen het instellingsbeleid en er sprake is van doelmatigheid, gelet op de specifieke regionale of economische belangen, die beschikbaarheid van onderwijzend personeel, de internationale positionering van een specifieke opleiding of traject en het geheel aan voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs. Doelmatigheidsargumenten zullen nader worden uitgewerkt in een beleidsregel en het zal van de inhoud ervan afhangen of ze een niet al te ruime draagwijdte hebben om nog coherent te kunnen zijn. Dit is een feitenkwestie. In elk geval is het feit dat een regio een krimp- of grensregio op zichzelf geen rechtvaardiging is voor anderstaligheid. Wat betreft economische omstandigheden zal er op voorhand geen uitzondering worden gemaakt voor gehele sectoren. Bij onbeschikbaarheid van Nederlandstalig personeel zal anderstalig onderwijs enkel mogelijk zijn gedurende een bepaalde termijn. Of de internationale positionering van een specifieke opleiding als uitzondering niet te ruim is, waardoor de regeling onafhankelijk zou kunnen worden, lijkt af te hangen van wat hiermee wordt bedoeld.⁹³

Ten derde zullen er op basis van artikel 7.2 (4) Voorstel liB bij ministeriële regeling uitzonderingen worden voorzien en de memorie van toelichting verwijst in dit kader naar opleidingen betreffende een andere taal en cultuur, *joint programs* met buitenlandse instellingen en bepaalde opleidingen die het kenmerk kleinschalig en intensief onderwijs hebben ontvangen van de NVAO.⁹⁴ Deze uitzonderingsgronden komen inhoudelijk deels overeen met die in de zaak-*Cilevičs* en lijken te voldoen aan het vereiste van een samenhangende en stelselmatige aanpak. Ook de plicht van onderwijsinstellingen om de taalvaardigheid te bevorderen en de hieraan gekoppelde

inspanningsverbintenis voor alle studenten (zowel bachelor- als masterstudenten en zowel Nederlandstalige als anderstalige studenten) om taalonderwijs te volgen, lijkt geschikt en samenhangend om de bevordering van de Nederlandse taal te faciliteren.

Tot slot dient nog te worden beoordeeld of deze eisen ook evenredig zijn. Lidstaten beschikken wat dit betreft steeds over een ruime beoordelingsmarge. Een regeling van een lidstaat op grond waarvan de hogeronderwijsprogramma's zonder enige uitzondering in de officiële taal van die lidstaat moeten worden aangeboden, gaat verder dan noodzakelijk en evenredig is voor het bereiken van het nagestreefde doel.⁹⁵ In *Cilevičs* gaf het Hof aan dat om te vermijden dat een verplichting verder gaat dan voor het doel noodzakelijk is, de uitzonderingen het gebruik van een andere taal dan het Lets ten minste mogelijk moeten maken voor opleidingen die worden aangeboden in het kader van een Europese of internationale samenwerking en voor opleidingen op het gebied van andere talen en culturen. Gelet op het feit dat het Voorstel liB in diverse andere uitzonderingen voorziet, kan er wellicht geen inbreuk op het evenredigheidsbeginsel worden vastgesteld.

Wat betreft de inspanningsverbintenis van studenten om taalonderwijs te volgen, stelt de memorie van toelichting dat een urennorm van 140 uur voor bachelorstudenten overeenstemt met gemiddeld 3,5 uur per week,⁹⁶ hetgeen niet onevenredig lijkt te zijn ten opzichte van de overige studielast. Gezien de kortere duur van masteropleidingen is de urennorm daar nog lager. Het feit dat taalvaardigheid bij internationale studenten vooral is gericht op socialisatie en niet op het professioneel bekwaam zijn in de taal is een ander voorbeeld van evenredigheid, aldus de memorie. Tot slot is nadrukkelijk niet gekozen voor een resultaatsverplichting voor de student aangezien diens verbintenis niet verdergaat dan het actief volgen van het aangeboden lesaanbod, zodat het niet behalen van de eindtoets geen belemmering kan zijn voor het verkrijgen van het diploma. De VNU heeft in dit kader opgemerkt dat het feit dat de 140 uur die studenten moeten volgen binnen het bachelorcurriculum vallen, ten koste gaat van de inhoudelijke vakken aangezien de opleidingen hierdoor minder inhoudelijke zwaarte krijgen hetgeen de inhoudelijke leerlijnen kan storen.⁹⁷ Dit betekent in essentie dat volgens de VNU de nieuwe taalwetgeving de kwaliteit van het hoger onderwijs zal aantasten waardoor de evenredigheidsbalans wordt aangetast. Anderzijds kan worden opgemerkt dat het extracurriculair opleggen van de taaleis normaliter als minder evenredig zal worden beschouwd aangezien het

92 De nadruk op een taal van de Unie in *Cilevičs* kan worden uitgelegd door de Letse vrees voor de kracht van de Russischstalige minderheid.

93 <https://internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1>, p. 28.

94 <https://internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1>, p. 29.

95 HvJ 7 september 2022, nr. C-391/20, ECLI:EU:C:2022:638, *Cilevičs*, § 84.

96 <https://internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1>, p. 32.

97 Zie Input UNL Internetconsultatie Wetsvoorstel 'Internationalisering in Balans', www.universiteitenvannederland.nl/files/publications/Input%20UNL%20consultatie%20Wetsvoorstel%20Internationalisering%20in%20Balans_0.pdf.

zowel een extra eis meebrengt voor zowel studenten als extra in te richten lesuren voor onderwijsinstellingen. Dit gezegd zijnde, kan echter ook worden beargumenteerd dat de inspanningsverbintenis om taalonderwijs te volgen ook als zodanig een minder verre gaande maatregel is om de Nederlandse taal te bevorderen zodat al de maatregelen die hier bovenop komen, zoals de eis dat twee derde van het onderwijs in het Nederlands dient te worden verzorgd, als disproportioneel zou kunnen worden beschouwd. In *Groener* oordeelde het Hof immers dat het niet onredelijk is een zekere kennis van de officiële taal te verlangen.⁹⁸

VI. Conclusie en vooruitzichten

Dat kennis van de Nederlandse taal van groot belang is en bijdraagt aan het welzijn van de studenten en arbeidskansen kan niet worden ontkend. Ook valt niet te ontkennen dat het internationale karakter van het onderwijs en kennis van het Engels bijdragen aan de ontwikkeling van eenieder en aan een stimulerend studieklimaat. Wanneer de redenering van het Hof van Justitie in de zaak-*Cilevičs* wordt toegepast op het Nederlandse Voorstel liB lijkt de taaleis als dwingende reden van algemeen belang te mogen worden beschouwd die een beperking op het vrij verkeer kan rechtvaardigen. Waar enerzijds kan worden beargumenteerd dat de maatregel geschikt en evenredig is gelet op het feit dat er uitzonderingen bestaan, kan anderzijds de vraag worden gesteld of de bevordering van de Nederlandse taal niet met minder ingrijpende manieren kan worden bewerkstelligd, zoals het volgen van taalonderwijs waarin het Voorstel liB thans ook voorziet. Of er dan nog ruimte is om als uitgangspunt te stellen dat het onderwijs voor twee derde in het Nederlands dient te worden aangeboden, is maar de vraag. Zoals blijkt uit *Bressol* kan de vrees voor buitensporige lasten voor de financiering van het hoger onderwijs een ongelijke behandeling tussen studenten in ieder geval niet rechtvaardigen.

Hoewel de Nederlandse minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ernaar streeft om het Voorstel liB per 1 september 2024 in werking te laten treden, geeft hij tevens aan dat het van belang is dat het voorstel praktisch uitvoerbaar is. In zijn brief van 13 december 2023 vermeldde de minister dan ook dat hij om die reden het voorstel ter advisering zou voorleggen aan de Onderwijsraad, een adviesorgaan van de Nederlandse regering.⁹⁹ In zijn advies van 6 februari 2024 stelt de Onderwijsraad dat hij positief is over de aandacht in het Voorstel liB voor de beheersing van de Nederlandse taal, maar stelt hij tevens dat de voorgestelde maatregelen op een aantal bezwaren

stuiten op het vlak van onderbouwing, proportionaliteit en uitvoerbaarheid.¹⁰⁰ Om die reden verzoekt de Raad om een nadere uitwerking van het voorstel. Meer bepaald vindt de Raad het belangrijk dat de wetgever ook andere maatregelen meeneemt die samenhangen met het vraagstuk van de beheersing van de instroom van (internationale) studenten, zoals de bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs.¹⁰¹ Ook stelt de Raad dat het Voorstel liB de impact en neveneffecten van de voorgestelde maatregelen onvoldoende in kaart brengt en dat een forse beleidswijziging dient gefundeerd te zijn op cijfers, ramingen of *ex ante*-evaluaties om de lange- en kortetermijneffecten in beeld te brengen. In dit kader kan worden gedacht aan de effecten op het vlak van de internationale positie van de onderwijsinstellingen op het vlak van onderzoek en onderwijs, alsook aan de effecten op de arbeidsmarkt, de (regionale) innovatiekracht, de kenniseconomie en de gevolgen voor het Nederlands als academische taal.¹⁰²

In zijn brief van 13 december 2023 deed de minister tevens een oproep aan de Vereniging Hogescholen en aan de UNL om een voorstel uit te werken waarin wordt toegelicht hoe zij in het kader hun zelfregie, een duurzame balans op het vlak van internationalisering zullen realiseren. Op 8 februari 2024 heeft de UNL aangegeven te zullen werken aan het aanbieden van meer Nederlandstalige opleidingen. De Nederlandse universiteiten zullen inventariseren welke Engelstalige bacheloropleidingen volledig kunnen worden omgezet naar het Nederlands en zullen voorlopig geen nieuwe Engelstalige bekostigde bacheloropleidingen ontwikkelen. Daarenboven verwijzen zij naar een *numerus fixus* op Engelstalige bacheloropleidingen. Specifiek op het vlak van taal stellen de universiteiten verder en meer in te zetten op de verbetering van de Nederlandse taalvaardigheid van studenten en op het verblijf van internationale studenten in Nederland, ook na hun afstuderen. Het is nu aan de universiteiten om deze maatregelen, die toch als verre gaand kunnen worden beschouwd vanuit het oogpunt van het Europeesrechtelijk beginsel van het vrij verkeer, verder uit te werken.

98 HvJ 28 november 1989, nr. C-379/87, *Groener*, ECLI:EU:C:1989:599, § 20.

99 Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 13 december 2023, *Kamerstukken II* 2023/24, 36410, nr. 15.

100 Onderwijsraad, Advies Wetsvoorstel internationalisering in balans, 6 februari 2024. Zie www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2024/02/06/advies-wetsvoorstel-wet-internationalisering-in-balans#:~:text=Het%20wetsvoorstel%20bevat%20onder%20meer,beter%20in%20beeld%20te%20brengen.

101 Hoe meer studenten een opleiding aantrekt, hoe groter het aandeel dat deze instelling ontvangt uit het macrobudget voor het hoger onderwijs.

102 Voorts meent de Raad dat de toets 'bestaand anderstalig onderwijsaanbod' niet proportioneel is voor reeds bestaande anderstalige opleidingen nu deze al als doelmatig werden beoordeeld en de accreditatieprocedure voor nieuwe opleidingen met goed gevolg hebben doorstaan. Tot slot stelt de Raad dat de afwegingen rondom de doelmatigheid van de taalkeuze niet mogen worden uitgewerkt in een beleidsregel aangezien dit niveau van regelgeving geen waarborgen en rechtszekerheid biedt. Zie www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2024/02/06/advies-wetsvoorstel-wet-internationalisering-in-balans#:~:text=Het%20wetsvoorstel%20bevat%20onder%20meer,beter%20in%20beeld%20te%20brengen.