

Vergaderjaar 2018–2019

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 782

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 6 september 2019

Op 12 juli 2019 heb ik het interdepartementaal beleidsonderzoek Internationalisering van het (hoger) onderwijs (hierna: IBO) ontvangen. In dit rapport is onderzocht welke kansen en risico's er zitten aan de internationalisering van de studentenpopulatie, welke effecten optreden en op welke manier overheidsbeleid enerzijds kan bijdragen aan het versterken van de positieve effecten en anderzijds de negatieve effecten van internationalisering kan beperken. Ik vind de internationale dimensie van het hoger onderwijs van grote waarde voor de Nederlandse kennis-economie, het onderwijs en de wetenschap. Internationalisering draagt bij aan het verdienvermogen van de Nederlandse economie en vormt een belangrijke wervingsbron van internationaal talent voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Internationalisering levert ook een belangrijke bijdrage in de vorm van stille diplomatie. Onderwijs kan verbindend werken in een tijd waarin internationale tegenstellingen lijken te groeien. Om de positieve opbrengsten van internationalisering te behouden, maar ook aandacht te hebben voor mogelijke negatieve effecten op de onderwijskwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs, en het behoud van Nederlands als wetenschapstaal is het wenselijk een aantal waarborgen in te bouwen.

Met deze brief bied ik u het IBO-rapport aan¹ en reageer ik op de bevindingen uit het rapport. Het IBO richt zich voornamelijk op het bekostigd hoger onderwijs en slechts beperkt op het middelbaar beroepsonderwijs. In deze kabinetsreactie ga ik dan ook met name in op de effecten van internationalisering voor het bekostigd hoger onderwijs. Tevens reageer ik met deze brief op het onderzoek van de Inspectie van

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

het Onderwijs (hierna: inspectie) over de effecten van internationale studenten op de financiële positie van instellingen.²

Ik ben de IBO-werkgroep, onder voorzitterschap van Marjanne Sint, zeer erkentelijk voor het gedegen rapport. Zij biedt op zorgvuldige en objectieve wijze inzicht in een thema dat onderwerp is van veelvuldig politiek en maatschappelijk debat. Het IBO laat zien dat internationalisering van het hoger onderwijs van grote waarde is en blijft. Op hoofdlijnen trekt het IBO conclusies over de macro-economische effecten van de instroom van internationale studenten, over taalbeleid en de effecten op de Nederlandse context, over financiële effecten en over kennis over de effecten van internationalisering op de kwaliteit en toegankelijkheid van het Nederlands hoger onderwijsstelsel.

Economische effecten

Het IBO toont aan dat de instroom van internationale studenten positieve effecten heeft op de Nederlandse arbeidsmarkt en economie. Een deel van de internationale alumni blijft in Nederland om te wonen en werken en draagt daarmee bij aan het structurele arbeidsaanbod en dus de (toekomstige) economische ontwikkeling, zoals het CPB ook laat zien.³ Volgens het onderzoek van het CPB leveren internationale studenten per saldo voor de Rijksbegroting een positieve bijdrage op, ook als slechts een beperkt deel in Nederland blijft. Ook levert internationalisering een positieve bijdrage aan de wetenschap, en ook voor de kwaliteit van het onderwijs zijn er positieve baten mogelijk. Het IBO laat aan de andere kant zien dat er duidelijke risico's schuilen achter de sterke toename van het aantal internationale studenten en volledig anderstalige – met name Engelstalige – opleidingen. Risico's die aandacht behoeven. Ook stelt het IBO vast dat nog veel kennis ontbreekt over de effecten van internationalisering op het onderwijs.

Effecten van de instroom van internationale studenten

De afgelopen jaren hebben we een sterke toename gezien in het aantal internationale studenten dat naar Nederland komt om te studeren, mede ingegeven door overheidsbeleid.⁴ In 2018–2019 studeerden 86.000 internationale studenten in het Nederlandse hoger onderwijs. Dat is ruim twee keer zoveel als in 2008. Deze stijging vond vooral plaats in het wetenschappelijk onderwijs (hierna: wo) en minder in het hoger beroeps-onderwijs (hierna: hbo). In de wo-bachelor startten circa 12.500 internationale studenten, in de master van het wo circa 14.000 en in de hbo-bachelor circa 7.500. Dat maakt dat in 2018 bijna 20% van de studenten die in het gehele hoger onderwijs startten internationaal was.⁵ Ook zien we vooral in het wo een sterke toename van het aantal volledig anderstalige – met name Engelstalige – opleidingen, waardoor de instroom vanuit het buitenland verder is versterkt. Internationale studenten weten onze onderwijsinstellingen goed te vinden, mede doordat onze instellingen hoog op de internationale ranglijsten staan en een relatief laag collegegeld kennen. Het IBO laat zien dat ons Nederlandse hoger onderwijsstelsel deze toegenomen internationale instroom tot nu toe heeft kunnen accommoderen. Tevens dragen internationale

² Inspectie van het onderwijs, juni 2019, rapport uitkomst van themaonderzoek naar ontwikkeling van aantal internationale studenten en effecten daarvan voor de financiële positie van de instellingen, Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ CPB-rapport 2019, De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

⁴ Monitor Beleidsmaatregelen 2017–2018, bijlage bij Kamerstuk 31 288, nr. 648

⁵ Monitor Beleidsmaatregelen 2018–2019, DUO cijfers, bijlage bij Kamerstuk 31 288, nr. 783

studenten bij aan onze wetenschap, economie en arbeidsmarkt. Internationalisering blijft daarmee van grote waarde voor de Nederlandse samenleving. Tegelijkertijd constateert het IBO dat een blijvende groei van de instroom van internationale studenten toenemend risico's kan opleveren, met name op het gebied van de absorptiecapaciteit en financiering van ons stelsel. Daarmee kan het druk zetten op de kwaliteit van het stelsel. Dit kan ook gevolgen hebben voor de ontwikkeling en beheersing van de Nederlandse taal binnen het hoger onderwijs. In hun gezamenlijke internationaliseringsagenda⁶ geven de instellingen er blijk van dat zij deze risico's zien, en geven zij aan welke stappen zij zelf zetten. Uitgaande van hun internationaliseringsagenda maken instellingen afspraken over onder andere de opleidingstaal, het behoud van Nederlandstalig aanbod van gecombineerde bacheloropleidingen en het op peil houden van taalvaardigheid bij docenten. Daarnaast maken zij afspraken over onderwerpen als huisvesting en studentenmobiliteit. Dit zijn belangrijke eerste stappen waar ik graag op voortbouw.

Taalbeleid en effecten op de Nederlandse taal en context

De groei in het aanbod van volledig anderstalige – met name Engelstalige – opleidingen kan ten koste gaan van de aandacht voor de Nederlandse taal in het hoger onderwijs en onderzoek. Volgens het IBO kan dit op gespannen voet staan met de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De KNAW geeft aan dat de nadruk op de Engelse taal ertoe kan leiden dat de ontwikkeling van het Nederlands als wetenschapstaal en Nederland als onderzoekscontext afneemt en dat Nederlandse studenten hun Nederlandse taalvaardigheid beperkt ontwikkelen.⁷ Dit zijn zorgen die ik ook in het maatschappelijke en politieke debat terug hoor.⁸ Instellingen zijn op basis van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) wel verplicht om bij Nederlandstalige studenten aandacht te besteden aan de uitdrukingsvaardigheid in het Nederlands. In hun internationaliseringsagenda besteden instellingen aandacht aan de ontwikkeling van de Nederlandse taalvaardigheid bij studenten, zowel Nederlands als anderstalig. Verder concludeert het IBO dat het voor het opdoen van interculturele en internationale vaardigheden niet nodig is dat een opleiding volledig anderstalig⁹ is. Voor mij is het opdoen van die vaardigheden het beoogde (positieve) effect van internationalisering op de onderwijskwaliteit. In deze brief zal ik uitgebreid ingaan op de maatregelen die ik wil treffen op het gebied van anderstalig onderwijs.

Financiële effecten

De baten van de instroom van internationale studenten overstijgen Rijksbreed de kosten.¹⁰ Wel constateert het IBO dat de druk op de absorptiecapaciteit en de financiering van het Nederlandse hoger onderwijsstelsel als gevolg van de aanhoudende instroom van internationale studenten toeneemt. Ook de Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek (hierna: Commissie Van Rijn) wijst in haar rapport

⁶ Internationaliseringsagenda VSNU en VH 2018.

⁷ KNAW, 2003, Nederlands, tenzij... Tweektaligheid in de geestes- en de gedrags- en maatschappijwetenschappen. Rapport van de Commissie Nederlands als wetenschapstaal, Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

KNAW, 2017, Nederlands en/of Engels? Taalkeuze met beleid in het Nederlands hoger onderwijs. Verkenning, Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

⁸ BON, 29 maart 2019, Oproep aan de Tweede Kamer van 194 prominenten en zie ook de gewijzigde motie van het lid Van der Molen over het meer bekostigen van Nederlandstalige bachelors dan anderstalige bachelors (CDA) Kamerstuk 31 288, nr. 691.

⁹ Het IBO spreekt over Engelstalig onderwijs in plaats van anderstalig.

¹⁰ CPB-rapport 2019, De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

«Wissels om»¹¹ op de concurrentie tussen onderwijsinstellingen om (internationale) studenten binnen te halen en daarmee voor EER-studenten extra bekostiging van het Rijk te ontvangen en voor niet-EER-studenten extra inkomsten te genereren via het instellingscollegegeld. Het rapport van de inspectie over de financiële positie van instellingen¹² illustreert dat de maximale capaciteit van sommige bekostigde instellingen in zicht is. Verder kan de verwevenheid van onderwijs en onderzoek door de groei van de instroom van internationale studenten onder druk komen te staan.

Het IBO wijst in het kader van de instroom van internationale studenten op de noodzaak tot meer samenwerking tussen instellingen en meer stabiliteit en beheersbaarheid van de instroom in het stelsel, met het oog op optimale kwaliteit. In deze brief zal ik ingaan op maatregelen die ik mede naar aanleiding van deze signalen neem om de effecten van de groei van internationale studenten financieel beheersbaar te maken voor zowel de individuele instellingen als het stelsel als geheel.

Internationalisering en kennis over de effecten

De conclusies uit het IBO-rapport overziend wil ik benadrukken dat internationalisering in het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs voor mij van grote waarde is. Zowel voor de student zelf als voor de internationale positionering van ons land, de arbeidsmarkt en (kennis)economie en onze wetenschap. Voor studenten zou het daarbij telkens moeten gaan om het opdoen van internationale en interculturele vaardigheden, conform de definitie van de Onderwijsraad.¹³ Internationalisering kan in dat perspectief op veel verschillende manieren door instellingen worden vormgegeven, zoals ik ook in mijn visiebrief op internationalisering heb aangegeven en zoals het IBO illustreert.¹⁴ Ik deel de constatering van het IBO dat er nog te weinig kennis beschikbaar is over de meest effectieve manieren om internationale en interculturele vaardigheden bij studenten te stimuleren en dat instellingen nog te weinig bewust instellingsbreed beleid voeren op internationalisering. Hier wil ik dan ook, conform de aanbeveling van het IBO, nader onderzoek naar laten doen en kennisdeling door instellingen hierover stimuleren. Een belangrijk aandachtspunt daarbij vind ik het meer inclusief¹⁵ maken van internationalisering, zodat internationalisering kan bijdragen aan de ontwikkeling van alle studenten in het Nederlandse hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

Taalbeleid

Het IBO constateert een sterke toename in het aantal anderstalige – met name Engelstalige – opleidingen. Deze toename is hand in hand gegaan met een groeiende instroom van internationale studenten, met name in het wo. Lange tijd is niet toegezien op de naleving van het huidige wettelijk kader dat voorschrijft dat anderstalig onderwijs alleen gegeven mag

¹¹ Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2019, rapport *Wissels om, Naar een transparante en evenwichtige bekostiging*, Kamerstuk 31 288, nr. 726.

¹² Inspectie van het onderwijs, juni 2019, rapport uitkomst van themaonderzoek naar ontwikkeling van aantal internationale studenten en effecten daarvan voor de financiële positie van de instellingen.

¹³ Definitie internationalisering Onderwijsraad: «*De versterking van internationale dimensies in het onderwijs ten behoeve van het internationaal competent worden van leerlingen en studenten*» uit: Onderwijsraad, 2016, Internationaliseren met ambitie.

¹⁴ Visiebrief juni 2018, Internationalisering in evenwicht, Kamerstuk 22 452, nr. 59.

¹⁵ Hiermee wordt bedoeld op een bredere inclusieve werving, die onder andere betrekking kan hebben op migratieachtergrond, sociaaleconomische status, studenten met een zorgplicht, studenten met een fysieke beperking of andere groepen waarbij de uitgaande mobiliteit achterblijft.

worden wanneer daarvoor een noodzaak bestaat. Politiek en maatschappelijk wordt toenemend aandacht gevraagd voor dit wettelijk kader. Ook bereikt mij de afgelopen periode een aantal zorgen vanuit de samenleving en de politiek over de stagnerende Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid van studenten die mede wordt veroorzaakt door een sterke toename van anderstalige opleidingen. Hierbij bestaan er zorgen dat de toegenomen internationale oriëntatie van (een deel van de) hoger opgeleiden ertoe leidt dat zij minder aandacht hebben voor de Nederlandse taal en context. Aandacht in het hoger onderwijs voor de Nederlandse taal is belangrijk, omdat het bijdraagt aan de aansluiting van het onderwijs op de Nederlandse arbeidsmarkt en aan het behoud en de ontwikkeling van de Nederlandse taal als zodanig. Voor individuele studenten is kennis van de Nederlandse taal bovendien belangrijk voor hun verbinding met de Nederlandse samenleving op zowel lokaal als nationaal niveau en de aansluiting van het onderwijs op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het SCP rapport *Denkend aan Nederland, Sociaal en Cultureel rapport 2019*¹⁶ bevestigt het belang van taal als één van de factoren die bijdraagt aan een sterkere binding van mensen met de omgeving waarin zij leven. Bovendien illustreert het IBO dat keuzes ten aanzien van het Engels als onderwijstaal niet alleen relevant zijn voor individuele instellingen, maar ook op stelselniveau gevolgen kunnen hebben. Bijvoorbeeld wanneer er van sommige opleidingen geen Nederlandstalige variant meer aangeboden wordt. Nederland biedt relatief veel Engelstalige studies aan, vergeleken met andere niet-Engelstalige OESO- en EU-landen.¹⁷ Volgens «Study in Holland» is het Engelstalige aanbod in Nederland zelfs het hoogste van continentaal Europa.¹⁸

Ik vind het belangrijk dat er voldoende Nederlandstalig aanbod is. Daarnaast biedt anderstalig onderwijs op zichzelf voordelen. Anderstaligheid helpt bijvoorbeeld bij het creëren van een toegankelijk onderzoekssysteem voor internationale wetenschappers. Het onderzoek aan onderwijsinstellingen is in Nederland sterk verweven met het onderwijs. Zo vormen bijvoorbeeld masterstudenten een belangrijke bron voor potentiële onderzoekers voor universiteiten. Dit is vooral voor universiteiten van belang die, meer dan hogescholen, van oudsher zijn gericht op onderzoek en daarom internationaler georiënteerd zijn. Internationalisering is, zo constateert het IBO, één van de redenen dat het Nederlandse hoger onderwijsstelsel toonaangevend is op onderwijs- en onderzoeksgebied. Ik vind dit belangrijk en ik wil dan ook blijvend aandacht hebben voor het aantrekken van toponderzoekers om onze positie in de onderzoekstop te behouden en versterken, zoals ik ook heb beschreven in mijn Wetenschapsbrief.¹⁹ In mijn ogen is dit goed te combineren met meer aandacht voor de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands. Zo kan meer ingezet worden op meertaligheid als alternatief voor volledig anderstalig onderwijs.

Met mijn voorgenomen maatregelen bouw ik voort op mijn internationaliseringsbrief en op maatregelen waar universiteiten zelf ook aan werken. Daarmee bescherm ik de waarde en betekenis van de Nederlandse taal in het hoger onderwijs, de wetenschap en onze samenleving. Er komt meer nadruk te liggen op bewust taalbeleid door instellingen, waarbij er ruimte blijft voor maatwerk. Tegelijkertijd zal de instelling zich actief moeten inspannen voor de onderwijskwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs, ook bij anderstalig onderwijs. Met mijn visiebrief internationali-

¹⁶ SCP rapport *Denkend aan Nederland, Sociaal en Cultureel rapport 2019*.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld KNAW (2017), blz. 34–38 en OESO (2011), blz. 323.

¹⁸ Why Holland? www.studyinholland.nl/whyholland.

¹⁹ Wetenschapsbrief januari 2019, Nieuwsgierig en betrokken. De waarde van wetenschap, Kamerstuk 29 338, nr. 186.

sering²⁰ en het daaruit voortvloeiende wetsvoorstel «taal en toegankelijkheid» (hierna: het wetsvoorstel)²¹ worden de noodzakelijke stappen gezet om te zorgen dat instellingen bewust taalbeleid gaan voeren.

Aandacht voor Nederlandse uitdrukingsvaardigheid onder alle studenten

We mogen trots zijn op alle Nederlanders die vreemde talen beheersen en zich zo verbinden met de wereld om hen heen. Maar voor velen van ons is er geen andere taal waarin we ons denken (en voelen) zo nauwkeurig kunnen verwoorden als het Nederlands. Ik signaleer dat het Nederlands als taal in het hoger onderwijs en het Nederlands als cultuur- en wetenschapstaal nog niet goed beschermd zijn. Hiermee ontstaat het risico op minder binding van het hoger onderwijs met de lokale context en samenleving. Ik acht het daarom nodig om de waarde van de Nederlandse taal in zowel het bekostigd als niet-bekostigd hoger onderwijs, de wetenschap en de samenleving te beschermen.

In dit kader heb ik de in het IBO gesuggereerde maatregelen ten aanzien van de sectorale aanpak en verplichte aandacht voor de beheersing van de Nederlandse taal in het wetsvoorstel verwerkt. Het belang van de maatregelen wordt onderschreven door een aantal andere onderzoeken. Allereerst beschrijft het SCP in haar onderzoek over identiteit dat (de Nederlandse) taal door veel mensen wordt gezien als belangrijk onderdeel van de Nederlandse identiteit en bijdraagt aan de verbinding tussen mensen.²² Voor Nederlandstalige studenten vind ik daarom aandacht voor de Nederlandse taal van belang zowel vanwege de binding van het onderwijs en studenten met de lokale en nationale samenleving en goede aansluiting op de Nederlandse arbeidsmarkt, als het behoud van het Nederlands als academische taal en de kennisvalorisatie en deelname van hoger opgeleiden in het maatschappelijk debat. Voor anderstalige studenten gaat het mij om de binding met de lokale en nationale Nederlandse context in het onderwijs en onderzoek, en het bijdragen aan de verbinding met de Nederlandse samenleving en het vergroten van de blijfkans van internationale studenten.

De AISS, de jaarlijkse enquête van ESN, ISO en LSVb onder internationale studenten²³, benadrukt daarnaast in lijn met het SCP-rapport dat het leren van de Nederlandse taal voor internationale studenten van belang is om een betere kans te hebben om in Nederland actief deel te kunnen nemen aan en zich te kunnen verbinden met de Nederlandse samenleving.²⁴ Het IBO noemt taalbeleid als één van de mogelijke instrumenten om de instroom van internationale studenten beter te beheersen. Dit is voor mij echter niet het doel van mijn voorgenomen taalmaatregelen, maar wel een relevante bijvangst. Onder het kopje *Beheersbaarheid instroom* ga ik in op mijn voorgenomen maatregelen die zien op het meer beheersbaar maken van de instroom van internationale studenten. Het IBO bevestigt tenslotte dat het wegnemen van taalbarrières (ten aanzien van het Nederlands) ook gunstige effecten op de arbeidsmarkt heeft. Ook instellingen vragen om meer mogelijkheden om studenten te ondersteunen bij het leren van Nederlands en het verbeteren van hun Nederlandse uitdrukingsvaardigheid. Met een aanpassing van de wet wil ik dit steviger funderen.

²⁰ Visiebrief juni 2018, Internationalisering in evenwicht, Kamerstuk 22 452, nr. 59.

²¹ Het wetsvoorstel wordt gelijktijdig met de aanbieding van deze brief bij uw Kamer ingediend.

²² SCP rapport *Denkend aan Nederland, Sociaal en Cultureel rapport 2019*.

²³ Annual International Student Survey 2019 van Erasmus Student Netwerk (ESN), Landelijke Studenten vakbond (LSvB) en de Interstedelijke Studenten Organisatie (ISO).

²⁴ SCP rapport *Denkend aan Nederland, Sociaal en Cultureel rapport 2019*.

>> Ik stel daarom voor artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW te wijzigen, dat voorschrijft dat instellingen zich in hun onderwijsstaak richten op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands, zodat deze niet alleen voor Nederlandstalige studenten, maar ook voor niet-Nederlandstalige studenten zal gelden.

Stimuleren van samenwerking tussen instellingen op taalbeleid

In beginsel vind ik het belangrijk dat studenten in het hoger onderwijsstelsel aandacht besteden aan de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands. Op het gebied van internationalisering signaleer ik echter een enorme diversiteit tussen opleidingen en instellingen. Dit heeft zowel betrekking op aantallen internationale studenten, als op inhoudelijke vormgeving, de inzet van onderwijsconcepten en de arbeidsmarkt waarvoor wordt opgeleid. Ook signaleer ik verschillen tussen het hbo en het wo. In het wo, met name in de master, is het aandeel internationale studenten groter dan in het hbo. De groei in internationale instroom van studenten zit met name in de wo-bachelor. In het hbo is tevens minder sprake van (volledig) anderstalige opleidingen. Vanwege deze substantiële verschillen vind ik het van belang dat instellingen zelf, passend bij de instelling of opleiding, invulling geven aan de wettelijke verplichting om de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands van studenten te bevorderen. Omdat ik tegelijkertijd een stelselverantwoordelijkheid heb, ben ik voornemens in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen dat de inspanningsverplichting voor Nederlandse studenten wordt geconcretiseerd in een norm voor uitdrukkingsvaardigheid. Ik ben voornemens om samen met de sector te concretiseren hoe die norm vorm dient te krijgen.

Op deze manier zie ik erop toe dat instellingen de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands onder studenten zullen bevorderen. Na het uitkomen van deze brief start ik met het overleg met de koepelorganisaties en de studentenorganisaties. In het najaar van 2020 informeer ik uw Kamer op hoofdlijnen over de algemene maatregel van bestuur. De uitkomsten van het overleg met de koepelorganisaties en de studentenorganisaties en de uitkomsten van het onderzoek neem ik hierin zo veel mogelijk mee.

Maatwerk en differentiatie bij het concretiseren van de norm vind ik belangrijk. Wel zie ik hierbij een duidelijk verschil in de mate waarop dit consequenties heeft voor het wo en hbo. Zo moet het onder andere mogelijk zijn om een onderscheid te kunnen maken tussen bachelor- en masteropleidingen (zowel binnen het hbo als het wo) en tussen Nederlandstalige en anderstalige studenten.

In gesprek met instellingen en met aanvullend onderzoek wil ik verschillende opties verkennen. Ik wil onderzoeken welke niveaus van uitdrukkingsvaardigheid voor Nederlandstalige en anderstalige studenten een goede basis vormen en wat een goede verhouding is tussen het Nederlands en een andere taal. In gesprek met instellingen en met aanvullend onderzoek wil ik kijken naar welke instrumenten daarvoor het beste zijn om dit te bereiken.

Bij de uitwerking van de concretisering van de norm in artikel 1.3, zal de inspectie worden betrokken in verband met de handhaafbaarheid.

Met bovenstaande, dat zich primair richt op de praktische uitvoering van de voorgenomen verbreding van de verplichting in de WHW om de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid te borgen, wil ik instellingen ook aanzetten tot meer samenwerking als het gaat om de naleving van het voorgesteld artikel 7.2 van het wetsvoorstel. Daarin wordt voorgeschreven dat instellingen die anderstalig onderwijs willen verzorgen op de grond dat dit gezien de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs meer in het belang is van de student dan Nederlandstalig

onderwijs, taalbeleid moeten vaststellen.²⁵ Met de internationaliseringsagenda hoger onderwijs hebben de instellingen de eerder genoemde concrete eerste stappen gezet.²⁶

>> Voortbouwend op de afspraken die universiteiten en hogescholen hebben gemaakt in hun internationaliseringagenda over het afstemmen van het Nederlandstalige aanbod, ga ik onderzoeken hoe ik kan borgen dat er voor elke opleiding of groep van opleidingen altijd afdoende Nederlandstalig aanbod blijft. Die garantie wil ik kunnen bieden.

Bewust taalbeleid: Onderwijs in het Nederlands tenzij

Ik signaleer dat instellingen nog niet altijd voldoende in lijn met het wettelijk kader overgaan op het verzorgen van (een deel van) een opleiding in een andere taal dan het Nederlands. Daarom wil ik beter borgen dat instellingen deze keuze weloverwogen en op basis van de juiste gronden maken. Voorbeelden van juiste gronden zijn in het wo bijvoorbeeld de arbeidsmarkt en gehanteerde voertaal in die sector.

>> De gronden waarop anderstalig onderwijs mag worden verzorgd worden aangepast. De herkomst van een deel van de studenten is niet langer voldoende motivatie op zich die anderstalig onderwijs rechtvaardigt. Daarnaast wordt geregeld dat het verzorgen van onderwijs in een andere taal kan als dit meer in het belang is van de student dan onderwijs in het Nederlands, gelet op de specifieke aard, inrichting of kwaliteit van het onderwijs en met het oog op de door de student te verwerven kennis, inzicht of vaardigheden bij afronding van de opleiding («meerwaarde»²⁷).

Een voorbeeld waarin anderstalig onderwijs van meerwaarde kan zijn is wanneer het onderzoeksveld sterk anderstalig en internationaal is georiënteerd. Het voeren van een andere taal kan in een dergelijk geval meer dan het Nederlands een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de student. Ook kan het voeren van een andere taal van meer belang zijn dan het voeren van de Nederlandse taal, indien die andere taal gangbaar is in het afnemend werkveld. Met het wetsvoorstel worden de wettelijke procedurele vereisten versterkt waaraan instellingen dienen te voldoen. Het wetsvoorstel regelt dat instellingen die zich beroepen op de uitzonderingsgrond met betrekking tot de «meerwaarde» beleid moeten vaststellen, waarin zij in ieder geval de procedure waarmee en de inhoudelijke gronden waarop kan worden overgegaan op anderstalig onderwijs opnemen. Daarnaast komt er een inspanningsverplichting om in het geval van anderstalig onderwijs de kwaliteit van het onderwijs aan de opleiding en de toegankelijkheid van de opleiding voor Nederlandstalige studenten te waarborgen. Met deze inspanningsverplichting wordt meer van instellingen verwacht dan tot dusver het geval is geweest. Onder meer met de inspanningsverplichting wil ik het risico voorkomen dat volledig anderstalige opleidingen op gespannen voet komen te staan met de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs. Het IBO wijst op dit risico. Instellingen dienen in eigen instellingsbeleid concreet uit te werken hoe bij anderstalig onderwijs de kwaliteit en de toegankelijkheid worden geborgd. Verder wordt met het wetsvoorstel de rol van de opleidingscommissie explicieter vastgelegd. In de besluitvorming heeft de

²⁵ Artikel 7.2 WHW schrijft thans een gedragscode voor; in het wetsvoorstel wordt een aanscherping van die verplichting voorgesteld.

²⁶ Internationaliseringsagenda VSNU en VH 2018.

²⁷ Een andere taal dan het Nederlands is met de voorgestelde wetswijziging (net als in de huidige situatie) onder andere toegestaan als het gaat om een gastcollege of wanneer het gaat om een opleiding met betrekking tot die taal (Spaans voor opleiding Spaanse taal en cultuur).

medezeggenschap bij de instellingen een duidelijkere stem gekregen en wordt de afweging voor de onderwijstaal vastgelegd in de OER. Ik ben de Vereniging van Universiteiten (VSNU) en de Vereniging Hogescholen erkentelijk voor de eerder genoemde concrete stappen. Omdat ik het goede daarvan wil koesteren is het voor een gebalanceerde internationalisering van het hoger onderwijsstelsel nodig een goed handhavingskader te hebben.

Handhaving

Over de handhaving van het nieuwe wettelijke kader en over de aansluiting van de verschillende taken en rollen heb ik het gesprek gevoerd met de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO), de inspectie, en de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO). In het wetsvoorstel heb ik opgenomen dat de inhoudelijke beoordeling van de meerwaarde, de zogenoemde «toets anderstalig onderwijs», bij de NVAO wordt belegd, omdat deze toets past bij de accreditatietaken en de expertise die de NVAO heeft. Ik maak dit onderdeel van het reguliere accreditatieproces en voorkom onnodige bureaucratistische lasten waar mogelijk. Indien een instelling een opleiding in een andere taal dan het Nederlands wil verzorgen, dient hiertoe instemming van de NVAO te worden verkregen.²⁸ Doordat de inspectie toezicht houdt op de naleving van de bij of krachtens de WHW gegeven voorschriften in het hoger onderwijs en de NVAO vooraf toetst of de keuze voor een andere taal voldoet aan de inhoudelijke normen in het nieuw voorgestelde artikel over de onderwijstaal, wordt voorzien in een effectief en sluitend systeem voor uitvoering, naleving en handhaving. De inspectie heeft bovendien meer handvatten voor het toezicht nu helderder is omschreven wanneer een instelling beleid dient op te stellen, en waaruit dit beleid dient te bestaan.

De maatregelen rondom de taal waarin het onderwijs wordt verzorgd, kunnen tot gevolg hebben dat een aantal anderstalige opleidingen weer in het Nederlands aangeboden moeten worden. Met het wetsvoorstel wordt een overgangsregeling voorgesteld voor reeds bestaande anderstalige opleidingen.

Mogelijk anders bekostigen van anderstalige opleidingen

Uw Kamer heeft bij motie van het lid Van der Molen (CDA) verzocht om onderzoek te doen naar de mogelijkheid om Nederlandstalige of tweetalige bachelors meer te bekostigen dan bachelors die volledig in een andere taal worden aangeboden.²⁹ Het IBO heeft deze mogelijke maatregel onderzocht en constateert dat dit minder voor de hand ligt. Het lager bekostigen van anderstalige opleidingen staat op gespannen voet met het karakter van de bekostigingssystematiek en kan overmatige groeiprikkels voor instellingen opleveren. Onder het kopje «*Beheersbaarheid instroom*» kom ik hier op terug. Bovendien kondig ik met deze brief andere maatregelen aan waarmee ik de financiële effecten van de instroom van het aantal internationale studenten beheersbaar maak. Ik

²⁸ Dit geldt voor de instelling die gebruik wil maken van de wettelijke grondslag in het voorgestelde artikel 7.2, tweede lid, onderdeel c: het voeren van de andere taal is, gelet op de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs, meer dan het voeren van het Nederlands, in het belang van de student met het oog op de door hem te verwerven kennis, inzicht of vaardigheden bij afronding van de opleiding. Voor het aanbieden van anderstalig onderwijs op de wettelijke gronden als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, onderdelen a en b, of voor een deel van de opleiding dat kleiner is dan omschreven in artikel 7.2, derde lid, hoeft geen instemming te worden gevraagd.

²⁹ Kamerstuk 31 288, nr. 691.

ben daarom niet van plan om volledig anderstalige opleidingen anders te gaan bekostigen.

Taalbeleid voor docenten en op instellingsniveau

Het IBO suggereert als mogelijke maatregel het vastleggen van een verplichte taalvaardigheid Engels op C1-niveau voor docenten. Deze voorgestelde maatregel neem ik niet over. Ik zie dat instellingen steeds meer zelf actief taalbeleid voeren voor docenten. Zo hebben instellingen in hun internationaliseringsagenda afgesproken dat docenten binnen universiteiten de onderwijstaal minimaal op C1-niveau beheersen. Voor hogescholen geldt hetzelfde, met aandacht voor de beroepspraktijk en vaktaal. Daarnaast is er aandacht voor de beheersing van het Engels van ondersteunend personeel.³⁰ Daarom vind ik het minder noodzakelijk om wettelijke taaleisen voor docenten vast te leggen. Wel wil ik instellingen ertoe stimuleren dat zij ook voor docenten bewust taalbeleid voeren. Daarbij vind ik het van belang dat instellingen bewuste keuzes maken over de buiten het onderwijs maar binnen de instelling gehanteerde voertaal.

Beheersbaarheid instroom

Internationale studenten weten ons land goed te vinden. Naast de vele voordelen heeft internationalisering echter ook een keerzijde. Het IBO, de Commissie Van Rijn³¹ en de inspectie³² laten zien dat er – als gevolg van toenemende instroom van internationale studenten – een grens is aan de absorptiecapaciteit van het publiek bekostigd Nederlands hoger onderwijsstelsel binnen de huidige budgettaire randvoorwaarden. Deze groeiende instroom verhoogt ook de werkdruk voor docenten. De groei van de internationale instroom vergroot ook de variatie aan ondersteuning die deze studenten nodig hebben om zich het onderwijs goed eigen te maken en goed mee te kunnen draaien tijdens de opleiding in Nederland. Het IBO stelt een aantal maatregelen voor die gericht zijn op het beheersbaar maken van de instroom van internationale studenten, om zo de druk op de absorptiecapaciteit en financiering van het stelsel te verlichten.

Hieronder beschrijf ik de maatregelen die ik overneem uit het IBO. Daarmee verwacht ik de groei van de aantallen internationale studenten beter te kunnen beheersen. Het gaat mij in de eerste plaats om het behoud van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Ik verwacht dat mijn eerder genoemde taalmaatregelen een bijeffect hebben op het aantal instromende internationale studenten.

De Commissie Van Rijn onderschrijft dat de komst van een wettelijke mogelijkheid voor een numerus fixus op alleen anderstalige trajecten, zoals in het wetsvoorstel is opgenomen, een belangrijk instrument is voor instellingen om te sturen op de omvang van de instroom.³³ In de huidige situatie is het zo dat als een numerus fixus wordt gevoerd op een opleiding, deze wordt gevoerd op alle trajecten – zowel Nederlandstalig als anderstalig – die van die opleiding deel uitmaken. Vanwege de groeiende toestroom van internationale studenten kunnen zich echter capaciteitsproblemen voordoen op anderstalige trajecten die niet in dezelfde mate spelen bij de Nederlandstalige equivalent van een dergelijk

³⁰ Internationaliseringsagenda VSNU en VH 2018.

³¹ Kamerstuk 31 288, nr. 726.

³² Rapport uitkomst van themaonderzoek naar ontwikkeling van aantal internationale studenten en effecten daarvan voor de financiële positie van de instellingen, Inspectie van het onderwijs, 2019.

³³ Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2019, rapport *Wissels om, Naar een transparante en evenwichtige bekostiging*, Kamerstuk 31 288, nr. 726.

traject. Vanuit die gedachte en vanuit het oogpunt de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandstalige studenten te borgen, wordt enkel voor anderstalige trajecten binnen een Nederlandstalige opleiding en niet voor Nederlandstalige trajecten of voor anderstalige trajecten binnen een anderstalige opleiding de mogelijkheid tot een numerus fixus voor een traject ingevoerd.

>> Zoals aangekondigd in de visiebrief, is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen voor instellingen om niet alleen op een gehele opleiding, maar ook enkel op een anderstalig traject binnen een Nederlandstalige Associate degree of bacheloropleiding een numerus fixus in te voeren.

Het IBO stelt een aantal beleidsopties voor om de druk op de financiering en absorptiecapaciteit in het stelsel te beperken. Eén van die beleidsopties is de mogelijkheid om voor instellingen een zogenoemde «cap» mogelijk te maken, waarmee instellingen de toelating van niet-EER-studenten tot een opleiding zouden kunnen maximeren. Instellingen hebben hier naar gevraagd. Ik vind het niet wenselijk in te zetten op één van de cap-varianten die het IBO suggereert omdat die te generiek zijn en het op stelselniveau mogelijk maken om specifiek de toelating van niet-EER-studenten als groep structureel te kunnen maximeren. Daartegen bestaan ook juridische bezwaren. Om instellingen in individuele situaties te beschermen tegen een onverwacht grote instroom ga ik juridisch onderzoeken of het mogelijk is dat instellingen een noodbeperking op de capaciteit van een opleiding kunnen instellen. Ik kijk hierbij onder welke specifieke voorwaarden en ten aanzien van welke groepen studenten deze noodbeperking op de capaciteit toegepast zou kunnen worden.

>> Ik ga onderzoeken of een noodbeperking op de capaciteit van een opleiding wenselijk en juridisch mogelijk is.

Europees agenderen van de wenselijkheid om te kunnen sturen op instroom

Hoewel mijn verantwoordelijkheid betrekking heeft op het Nederlands hoger onderwijsstelsel zijn de effecten van internationalisering grensoverschrijdend. Het IBO concludeert dat de disbalans in internationale stroom van studenten op Europees niveau aandacht vereist. Voor een deel van de Europese landen, neemt net als in Nederland de druk op de absorptiecapaciteit en de financiering van het stelsel toe, terwijl andere Europese landen geconfronteerd worden met een hoge uitstroom van jongeren met een groot leerpotentieel.

>> Ik wil in kaart brengen in hoeverre ook in andere lidstaten sprake is van disbalans in mobiliteit tussen EU-lidstaten onderling. Daarnaast wil ik samen met EU-partners die zich voor dezelfde problematiek gesteld zien verkennen of, en zo ja hoe, concrete oplossingen kunnen worden gevonden voor meer sturing, in het bijzonder op mobiliteitsstromen van EER-studenten. Ik start hiermee na het uitkomen van deze brief.

De uitkomsten van die verkenning kunnen hierna met de Europese Commissie besproken worden en later ook worden geagendeerd in de Raad van de EU voor een bredere bespreking tussen de EU-onderwijsministers. Ook is het stimuleren van uitgaande mobiliteit in het hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs één van mijn prioriteiten voor de inzet op onderwijs in de EU.

Variabele deel bekostiging beperken

De Commissie Van Rijn constateert dat in de huidige bekostigingssystematiek een overmatige groeiprikkel zit. Deze systematiek moedigt bekostigde instellingen aan zoveel mogelijk Nederlandse, maar zeker ook buitenlandse studenten aan te trekken. Dat leidt tot een strijd om de student en tot, naar mijn oordeel, onwenselijke concurrentie tussen de instellingen onderling. De Commissie Van Rijn adviseert de overmatige groeiprikkel te reduceren door meer stabiliteit in de onderwijsbekostiging van hogescholen en universiteiten aan te brengen.³⁴

>> Zoals aangekondigd in mijn beleidsreactie op het adviesrapport van de Commissie Van Rijn³⁵ wil ik de groeiprikkel terugdringen door een groter deel van de bekostiging vast te leggen. Dat zorgt voor meer stabiliteit in de bekostiging en financiële zekerheid voor instellingen.

In het wo heb ik vanaf 2020 € 324 miljoen verschoven van de variabele studentgebonden financiering naar de vaste onderwijsfinanciering. De verhouding variabel/vast heb ik daarmee teruggebracht van 72%-28% tot 60%-40%. In het hbo heb ik vanaf 2020 € 272 miljoen verschoven van variabel naar vast. De verhouding variabel/vast heb ik daarmee teruggebracht van 87%-13% tot 80%-20%. Hiermee wordt de prikkel om meer studenten aan te nemen – vooral in het wo – flink verminderd. Momenteel bereid ik een onderzoek voor naar de toereikendheid en doelmatigheid van het huidige bekostigingsmodel.

Minimaal kostendekkend instellingscollegegeldtarief voor niet-EER-studenten

Zowel de inspectie als het IBO constateren dat de meeste, maar niet alle bekostigde instellingen momenteel een kostendekkend³⁶ instellingscollegegeldtarief of lager tarief hanteren voor niet-EER studenten. Dit weerlegt enerzijds geluiden dat de instroom van internationale studenten wordt gebruikt als verdienmodel door de instellingen. Anderzijds laat het IBO zien dat het vragen van een instellingscollegegeldtarief dat niet kostendekkend is, druk kan zetten op de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek, omdat het studentgebonden deel van de publieke bekostiging geen rekening houdt met het aantal niet-EER-studenten op een instelling. De Commissie Van Rijn adviseert om, vooruitlopend op een kostenonderzoek, een bestuurlijke afspraak te maken over een (minimaal) kostendekkend instellingscollegegeldtarief voor niet-EER-studenten. In het IBO wordt bovendien geadviseerd om een minimaal kostendekkend instellingscollegegeldtarief voor niet-EER-studenten te verplichten. Momenteel geldt voor niet-EER-studenten en EER-studenten die het instellingscollegegeld betalen hetzelfde minimumtarief, ter hoogte van het volledig wettelijk collegegeld.

>> In het wetsvoorstel wordt daarom naast een maximum instellingscollegegeldtarief voor EER-studenten (waaronder Nederlandse studenten), tevens een nieuw minimumtarief voor het instellingscollegegeld voor niet-EER-studenten voorgesteld. Dit om te borgen dat de instroom van niet-EER-studenten geen druk zet op de financierbaarheid en kwaliteit van het Nederlands hoger onderwijsstelsel.

³⁴ Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2019, rapport *Wissels om, Naar een transparante en evenwichtige bekostiging*, Kamerstuk 31 288, nr. 726.

³⁵ Beleidsreactie juni 2019, Bekostiging hoger onderwijs en onderzoek, Kamerstuk 31 288, nr. 744.

³⁶ De instellingscollegegeldtarieven zijn gebaseerd op de som van de overheidsbijdrage per student en het wettelijk collegegeld dat instellingen ontvangen voor bekostigde opleidingen.

Ik heb besloten hierover niet eerst een bestuurlijke afspraak te maken, zoals de Commissie Van Rijn adviseert, omdat met de berekening van het maximum instellingscollegegeldtarief voor EER-studenten in mijn ogen de belangrijkste studentgebonden kosten zijn gedekt. De hoogte van dit maximumtarief vormt daarmee een goede basis voor de hoogte van het nieuwe minimumtarief voor niet-EER-studenten. Mocht uit het aangekondigde kostenonderzoek blijken dat dit tarief niet (volledig) de kosten dekt, dan ligt het in de rede dit tarief later aan te passen. De huidige praktijk biedt de mogelijkheid het instellingscollegegeldtarief voor niet-EER-studenten onbepaald te verhogen; mij zijn geen signalen bekend dat instellingen dit gebruiken om grote winst te maken op deze groep(en) studenten. Ook het themaonderzoek van de inspectie concludeert dit. In de horizontale toetsing spelen medezeggenschapsraden van instellingen een belangrijke rol om te bepalen wat een passend instellingscollegegeldtarief voor niet-EER-studenten is.

Subsidies herprioriteren en meer richten op inclusieve, uitgaande mobiliteit

Het Nederlands hoger onderwijsstelsel staat internationaal hoog aangeschreven en de internationale studenten weten onze instellingen goed te vinden. In de afgelopen jaren is met diverse subsidies de instroom van internationale studenten actief gestimuleerd. Dit beleid is zeer succesvol gebleken. Het IBO wijst nu op de mogelijk negatieve gevolgen van een te grote instroom. Het actief stimuleren van de instroom van internationale studenten is daarom minder nodig geworden. Bovendien wil ik de effecten van de groeiende instroom beter beheersbaar maken en de in- en uitgaande mobiliteit meer in balans brengen.

>> Lopende subsidies die zijn gericht op inkomende mobiliteit ga ik daarom herprioriteren.

De eerste stappen daartoe zijn al gezet. Voor het Holland Scholarship Programma (hierna: HSP) heb ik samen met de universiteiten en hogescholen het aantal beschikbare beurzen voor inkomende studenten verminderd en voor Nederlandse studenten die een buitenlandervaring willen opdoen verdubbeld (van circa 760 naar circa 1.540 uitgaande beurzen per jaar vanaf collegejaar 2020–2021), ten koste van het aantal beurzen voor inkomende studenten. Met het HSP zet ik met de instellingen ook in op het inclusiever maken van uitgaande mobiliteit zodat een bredere groep Nederlandse studenten een buitenlandse ervaring op kan doen. Deze inzet is gericht op een inclusieve werving, die onder andere betrekking kan hebben op studenten met een migratieachtergrond, studenten uit verschillende sociaaleconomische milieus, studenten met een zorgplicht, studenten met een fysieke beperking of andere groepen waarbij de uitgaande mobiliteit achterblijft.³⁷ In het huidige (2014–2020) en toekomstige Erasmus+ beurzenprogramma 2021–2027 geef ik specifiek meer aandacht aan uitgaande mobiliteit met extra aandacht voor sociale inclusie en toegankelijkheid van het programma.³⁸ Tenslotte werk ik aan een heroverweging van de subsidie aan Nuffic. Mijn doel is om per 2021 wijzigingen in de subsidie aan te brengen, na afloop van het huidige bestuursakkoord. In lijn met het IBO-voorstel bouw ik de

³⁷ Plan van aanpak Holland Scholarship programma 2020–2021.

³⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 2624; Kamerstuk 21 501-34, nr. 304; Kamerstuk 21 501-34, nr. 307.

subsidie voor de Neso-kantoren³⁹ af. Besluitvorming doe ik in nauw overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, mede vanuit het oogpunt van de bilaterale betrekkingen en in het licht van de mogelijke gevolgen voor ODA.⁴⁰ Dit betreft geen bezuiniging op de internationaliseringsagenda. Zodra middelen vrijvallen ben ik voornemens deze in te zetten voor versterking van de kennisdiplomatie via onderwijs- en wetenschapsattachés zodat samen met de innovatieattachés van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en landbouwattachés van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de diplomatieke diensten de Nederlandse belangen in het buitenland beter kunnen worden geborgd. De inzet van attachés zal ik in de daarvoor bestemde gremia afstemmen. Ik heb met mijn brief van 12 juli 2019 Nuffic van mijn voornemens op de hoogte gesteld. In de brief geef ik tevens aan dat ik een aantal werkzaamheden voortaan zal aanbesteden en een aantal taken wettelijk veranker. Dit met het oog op staatssteunrisico's.

Maatregelen uit het IBO met betrekking tot selectie

Tenslotte besteedt het IBO ook aandacht aan mogelijke maatregelen ten aanzien van selectie. Deze maatregelen zijn gericht op het vergroten van de selectiemogelijkheden van bekostigde instellingen, zodat zij sterker kunnen sturen op hun (internationale) instroom. In deze brief heb ik reeds toegelicht dat ik met de IBO-maatregelen die ik overneem de groei van de aantallen internationale studenten op stelselniveau beter verwacht te beheersen. Daarmee beoog ik de kwaliteit van het hoger onderwijsstelsel te behouden.

Daarnaast kunnen instellingen nu al invloed uitoefenen op de totale internationale instroom aan de eigen instelling, bijvoorbeeld met hun taalbeleid. Ten aanzien van selectie- en sturingsinstrumenten blijf ik streven naar maximale toegankelijkheid. Ik ben niet overtuigd van de noodzaak om de selectiemogelijkheden op dit moment te verruimen. Het IBO wijst op de negatieve neveneffecten van selectie en sturing op de toegankelijkheid van het onderwijs voor EER-studenten. Immers, omdat Nederlandse en buitenlandse studenten in beginsel gelijk behandeld dienen te worden, heeft de mogelijkheid tot selectie, het maximaliseren van de capaciteit op anderstalige opleidingen, of het vragen van verhoogd collegegeld voor anderstalige opleidingen ook gevolgen voor de toegankelijkheid van de Nederlandse student. Dat vind ik onwenselijk. Het IBO geeft bovendien aan dat er nog geen bewezen optimale selectiemethode bestaat die gelijke kansen waarborgt bij gelijke geschiktheid. Daarom is het van belang dat kritisch wordt gekeken naar de onderbouwing van gehanteerde selectiecriteria gericht op kansengelijkheid. De motie van Van Meenen⁴¹ roept daartoe ook op. In de Strategische Agenda Hoger Onderwijs⁴² zal ik uiteenzetten hoe ik uitvoering geef aan deze motie. De in het IBO gesuggereerde maatregelen gericht op selectie neem ik niet over. Wel wordt in het wetsvoorstel een numerus fixus op een anderstalig traject mogelijk, hetgeen ook een instrument kan zijn om de instroom te beïnvloeden.

³⁹ Neso = Netherlands education support offices. De afbouw van de subsidie voor de Neso-kantoren is gebaseerd op een interne heroverweging, mede naar aanleiding van een rapport van de Auditdienst Rijk in 2018, van de subsidie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het IBO-advies is meegenomen in deze heroverweging. Andere taken van Nuffic worden wettelijk verankerd, zullen via aanbesteding worden uitgezet of gestaakt.

⁴⁰ Officiële ontwikkelingssamenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁴¹ Kamerstuk 31 288, nr. 713.

⁴² De Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek wordt eind dit jaar naar de Tweede Kamer gestuurd.

Kennis vergaren

Met deze brief ben ik op basis van het IBO ingegaan op een aantal maatregelen die ik tref op het gebied van de onderwijstaal, het instellingscollegegeld, en het kunnen voeren van een numerus fixus. Deze maatregelen kunnen effect hebben op de instroom van internationale studenten. Ik signaleer dat door de maatschappelijke en politieke discussies over internationalisering, die veelal gericht zijn op de Engelse taal en instroom van internationale studenten, de nadruk soms wegschuift van het oorspronkelijke doel van internationalisering van het onderwijs: het opdoen van internationale en interculturele competenties. Sinds de visiebrief uit 2014⁴³ is dit Kabinetsbeleid en dit blijft voor mij van onverminderd belang. Internationalisering kan op veel verschillende manieren worden vormgegeven door instellingen. In mijn visiebrief internationalisering heb ik daarom aangekondigd onderzoek te laten doen naar de effecten van internationalisering op de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs.⁴⁴ Het IBO-rapport vormt hier een eerste aanzet toe, maar illustreert ook de noodzaak tot verder onderzoek. Het IBO laat bijvoorbeeld zien dat kennis over de effectiviteit van verschillende vormen van internationalisering grotendeels ontbreekt.

>> In aansluiting op mijn visiebrief internationalisering⁴⁵ en in aanvulling op het voorgenomen onderzoek over het bevorderen van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid bij studenten, wil ik op basis van het IBO-rapport een onderzoeksagenda opstellen en uitvoeren. In dit onderzoek staan met name de effecten van internationalisering en van de onderwijstaal op de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs centraal. Binnen een jaar wil ik de uitvoering van de onderzoeksagenda opgestart hebben.

Om de effectiviteit van de verschillende mogelijke vormen van internationalisering beter in beeld te krijgen wordt in ieder geval onderzoek over internationalisering, dat via het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) wordt uitgezet, onderdeel van de onderzoeksagenda. In het voorjaar van 2020 zal het NRO middelen toekennen voor praktijkgericht onderzoek naar internationaal en intercultureel hoger onderwijs. Ook zijn dit jaar veertien Comeniusbeurzen toegekend door het NRO aan docenten en onderwijsleiders in het hbo en wo, waarmee zij onder meer hun onderwijs kunnen vernieuwen op het gebied van de *international classroom*. Via het ComeniusNetwerk van de KNAW worden de opbrengsten hiervan uitgewisseld.

Tevens wil ik met de onderwijsvernieuwings- en onderzoeksagenda verkennen hoe de onderdelen die instellingen hanteren voor het opdoen van internationale en interculturele vaardigheden meetbaar en inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Ook wil ik verkennen wat instellingen doen met de reeds daarvoor bekende randvoorwaarden voor implementatie van de meest effectieve vormen van interventies om internationalisering te implementeren in het onderwijs. Ik wil instellingen daarbij oproepen om een duidelijke internationaliseringsstrategie te ontwikkelen en daarin aandacht te besteden aan specifieke onderbouwing en keuzes voor het inzetten van verschillende vormen van internationalisering.

Kostenonderzoek en evaluatie effecten internationalisering

Het inspectierapport constateert dat de effecten van internationalisering op de financiële bedrijfsvoering van bekostigde instellingen niet goed in beeld zijn. Ook het IBO en de Commissie Van Rijn pleiten voor een

⁴³ Visiebrief juli 2014, Internationalisering van het onderwijs, Kamerstuk 22 452, nr. 41.

⁴⁴ Visiebrief juni 2018, Internationalisering in evenwicht, Kamerstuk 22 452, nr. 59.

⁴⁵ Visiebrief juni 2018, Internationalisering in evenwicht, Kamerstuk 22 452, nr. 59.

transparanter inzicht in de kosten van onderwijs. Ik wil dan ook meer inzicht in de kosten en baten van internationalisering van het onderwijs. Welke budgettaire effecten mijn voorgenomen maatregelen zullen hebben is nu moeilijk in te schatten, mede omdat de kennis over de gedragseffecten ontbreekt. Daarnaast dragen onzekerheden over de Brexit of de opkomst van Aziatische universiteiten bij aan de onvoorspelbaarheid van de instroom van internationale studenten. Het is daarom van groot belang om de maatregelen goed te evalueren.

>> De kosten van internationalisering neem ik mee in het kostenonderzoek voor het hoger onderwijs, dat ik op advies van de Commissie Van Rijn opstart.

>> Ik evalueer de effecten van de voorgenomen maatregelen op het aantal anderstalige opleidingen, de jaarlijkse aantallen studenten en de blijfkans van internationale studenten.

>> Ik evalueer de maatregel ten aanzien van het nieuwe minimumtarief voor het instellingscollegegeld voor niet-EER-studenten in de reguliere beleidsmonitor.

Samenhang met andere beleidsterreinen

Tot slot agendeert het IBO dat internationalisering raakvlakken heeft met veel andere beleidsterreinen, zoals innovatie en de (kennis)economie, studentenhuisvesting⁴⁶ en binnenlandse veiligheid.

>> In gesprek met mijn collega-ministers zal ik verkennen welke raakvlakken op het gebied van internationalisering nadere afstemming behoeven.

Dit geldt in ieder geval voor de samenhang tussen de WHW en de Vreemdelingenwet 2000. Met betrekking tot de motie van de leden Özdil en Tielen over een vervolg op het programma Make it in the Netherlands, kan ik u melden dat het overleg met diverse partijen, waaronder de Ministeries van BZK en EZK, voor de ICT-sector het initiatief «Make IT in the Netherlands» is gestart onder leiding van de VSNU. Met betrekking tot de motie van het lid Tielen over één aanmeldloket voor alle niet-Nederlandse studenten in het hoger onderwijs kan ik melden dat internationale studenten zich regelmatig bij meer dan één universiteit aanmelden. Dit betreft het vaak universiteiten in verschillende landen. Landelijk is er al sprake van één aanmeldloket, namelijk Studielink. Op dit moment wordt met verschillende partijen bekeken of de inschrijfprocedure voor internationale studenten via studielink in Nederland aanpassing behoeft.⁴⁷ De instroom van internationale studenten leidt daarnaast tot extra druk op de al krappe woningmarkt in studentensteden. Met het vorig jaar afgesloten convenant zijn hier al goede stappen gezet. Op 26 augustus heeft Minister Ollongren mede namens mij uw Kamer geïnformeerd over de huidige inzet van verschillende gemeenten en onderwijsinstellingen om de piek in vraag naar studentenhuisvesting op te vangen.⁴⁸ Ik zal, samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, blijven werken aan de oplossingen rondom studentenhuisvesting via het landelijk actieplan studentenhuisvesting.

⁴⁶ Ten aanzien van woningmarktbeleid heeft de Minister van Binnenlandse Zaken mede namens mij op 24 juni 2019 een brief aan de Kamer gestuurd met de titel: «Voortgang landelijk actieplan studentenhuisvesting».

⁴⁷ Kamerstuk 22 452, nr. 64.

⁴⁸ Kamerstuk 33 104, nr. 22.

De kern hiervan is dat onderwijsinstellingen, gemeenten, en huisvesters op lokaal niveau aan zet zijn en samen het vraagstuk aanpakken. Ik ben de genoemde partijen erkentelijk voor de reeds gezette stappen op dit vlak. Op het gebied van veiligheid gaat het met name om het stellen van voorwaarden aan de toegang van buitenlandse studenten tot bepaalde gevoelige studies, bijvoorbeeld op nucleair gebied, ter voorkoming van het weglekken van gevoelige kennis. Voor dit probleem komt binnen de EU en de NAVO steeds meer aandacht. Ook Nederland en daarmee alle Nederlandse onderwijsinstellingen moeten bedacht zijn op veiligheidsrisico's. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in het voorjaar van 2019 in dit kader een China-notitie namens het Kabinet uitgebracht, waar deze problematiek wordt aangestipt.⁴⁹ In dit kader wijs ik ook op beperkende maatregelen voor Noord-Koreaanse⁵⁰ en Iraanse studenten⁵¹ die zijn getroffen uit veiligheidsoverwegingen.

>> In de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek zal ik diverse beleidsrichtingen verder uitwerken, waaronder de positionering van het Nederlands hoger onderwijs in het buitenland.

Tot slot

Internationalisering in het hoger onderwijs is en blijft van grote waarde. De wereld globaliseert in toenemende mate, wereldwijde vraagstukken vragen om samenwerking over grenzen heen, en ook de Nederlandse samenleving is divers. Ik zie het als de gezamenlijke verantwoordelijkheid van mij en de onderwijsinstellingen om studenten hier goed op voor te bereiden, maar ook om talent aan te trekken voor de Nederlandse wetenschap en arbeidsmarkt en de sterke positie van Nederland als kenniseconomie te behouden.

Studentenmobiliteit en de onderwijstaal spelen een belangrijke rol bij de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, en daarmee samenhangende potentiële economische voordelen. Tegelijkertijd zijn de studentenmobiliteit en de onderwijstaal, hoewel deze verband houden met en een effect hebben op internationalisering, op zichzelf staande vraagstukken die in hun totale context dienen te worden gezien. Een hoge studentenmobiliteit of een andere onderwijstaal dragen niet in alle gevallen automatisch bij aan het opdoen van internationale competenties, en gaan ook met risico's gepaard. Ik moedig instellingen aan om in te zetten op afgewogen internationaliseringsbeleid, met oog voor de belangen van studenten en onderzoekers en met als doel om een sterk kennisland te blijven.

Ik heb er vertrouwen in dat ik samen met de sector de komende jaren stappen kan zetten om te komen tot effectieve onderwijsvormen waarmee studenten internationaal en intercultureel competent worden. Er zal aandacht moeten zijn voor verlichting van de druk op het hoger onderwijs, en het blijven bevorderen van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid. Zo kan internationalisering blijvend bijdragen aan de wetenschap en de Nederlandse (kennis)economie.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

⁴⁹ Kamerstuk 35 207, nr. 1.

⁵⁰ Sanctieregeling Noord-Korea 2017.

⁵¹ Kamerstuk 30 821 nr. 70.