

Vergaderjaar 2023–2024

22 452

Internationalisering van het onderwijs

Nr. 87

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2023

In deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van het voorstel Wet internationalisering in balans (hierna: de WIB) en andere stappen die ik zet om te komen tot grip op internationale studentenstromen en anderstalig onderwijsaanbod. Met dit voorstel werk ik aan gerichte interventies op het gebied van taal, fixus en regie om de intrinsieke waarde van internationalisering te kunnen behouden en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te waarborgen. Tijdens de afgelopen Algemene Politieke Beschouwingen is de motie van de leden Hermans en Omtzigt aangenomen¹. Deze motie over onder andere studiemigratie vraagt om nog dit jaar een wetsvoorstel aan uw Kamer te sturen. Ik deel het belang om grip te krijgen op de instroom van internationale studenten en het vinden van de juiste balans, ook omdat vele studenten niet blijven. Daarom benadruk ik in reactie op de motie dat ik de reeds aangekondigde maatregelen op het gebied van de instroom van internationale studenten, waaronder het wetsvoorstel, ondanks de demissionaire status van het kabinet binnen een realistisch tijdspad zal uitvoeren.

Ik ga eerst in op de stand van zaken van het wetsvoorstel, waaronder de keuze om het ter advisering voor te leggen aan de Onderwijsraad. Ik acht het onafhankelijke advies van het hoogste adviesorgaan voor de regering op het gebied van onderwijs van groot belang voor een zorgvuldig wetgevingsproces, gelet ook op de impact van de maatregelen op het onderwijsveld en op de maatschappij. Het wetsvoorstel is onderdeel van een breder pakket aan maatregelen, onder andere op het gebied van sterkere centrale regievoering. Ik informeer u in dit kader over het verzoek tot zelfregie dat ik heb doen uitgaan aan de hogeronderwijsinstellingen.

Vervolgens wordt het advies van de Taalunie omtrent het definiëren van een referentieniveau 5F uiteengezet, naar aanleiding van een toezegging aan uw Kamer om daarover met de Taalunie in gesprek te treden. Tot slot

¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr. 15.

informeer ik uw Kamer over de recente publicatie van het rapport «Internationalisering in het mbo».

Wet internationalisering in balans

De afgelopen tien jaar is het aantal internationale studenten in Nederland sterk toegenomen. Uit de voorlopige inschrijfcijfers van het studiejaar 2023–2024 blijkt enige stabilisatie ten opzichte van voorgaande jaren. Het aandeel internationale studenten onder alle inkomende studenten is in het hoger onderwijs ruim een kwart. Het grootste gedeelte van de groep inkomende internationale studenten start een bacheloropleiding, waarbij de wo-bachelor met een aandeel van 45% net als vorig jaar de meest gangbare bestemming is. Ongeveer 23% van de groep start een hbo-bachelor². Deze instroom resulteert in respectievelijk 7–9% van de totale studentenpopulatie binnen het hoger beroepsonderwijs (hbo) en 26–28% binnen het wetenschappelijk onderwijs (wo)³. Een gezamenlijke en weloverwogen aanpak blijft daarom nodig. De WIB introduceert instrumenten voor instellingen en overheid, voor effectieve en gerichte interventies op het gebied van onderwijstaal, taalvaardigheid, het inzetten van numeri fixi en regievoering. De wet voorziet tevens in mogelijkheden voor (regionaal) maatwerk.

Tijdens de afgelopen begrotingsbehandelingen heeft het lid Van der Woude verzocht om uiterlijk voor het zomerreces van 2023 met een nieuw wetsvoorstel te komen voor de beheersing van internationale studenten⁴. Zoals reeds benoemd, heb ik het wetsvoorstel internationalisering in balans ontwikkeld en van 14 juli jl. tot 15 september jl. in internetconsultatie gebracht⁵, waardoor ik de motie Van der Woude als afgedaan beschouw. Deze internetconsultatie heeft tot veel reacties geleid, zowel over de inhoud als over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Ook zijn er uitvoeringstoetsen gedaan door Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Studielink, Inspectie van het Onderwijs (Ivho), Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO), Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

Het is mijn streven om een wetsvoorstel in te dienen bij uw Kamer dat op een zorgvuldige wijze gerichte interventies mogelijk maakt. Om te zorgen dat goed en sneller kan worden bijgestuurd in het behouden van de balans tussen de voordelen van internationalisering en de zorgen om toegankelijkheid, is het van belang dat het voorstel tevens (voor instellingen en uitvoeringsorganisaties) praktisch uitvoerbaar is. Daarom werk ik bij de ontwikkeling van de WIB zo snel als mogelijk, maar ook gedegen en stap voor stap. Daarbij acht ik het noodzakelijk om onafhankelijk advies in te winnen. Ik heb besloten het aangepaste concept van het wetsvoorstel ter advisering voor te leggen aan de Onderwijsraad vanwege de potentieel ingrijpende aard van de maatregelen. Hierbij heb ik het adviesorgaan gevraagd om dit advies uiterlijk 15 januari af te ronden, om vertraging in het wetstraject zoveel mogelijk te voorkomen. Na ontvangst en weging van het advies, beoog ik het wetsvoorstel op zo kort mogelijke termijn aanhangig te maken bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

² Het resterende deel van de inkomende internationale studenten kiest voor een wo-master (27,9%), een hbo-master (4%). Enkele internationale studenten kiezen daarnaast voor een *associate degree* opleiding (0,1%). Bron: DUO (1cijferHO; peildatum: 1 oktober 2023; versie: 20 oktober 2023).

³ De definitieve cijfers over het lopende collegejaar worden in het eerste kwartaal van 2024 vastgesteld.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 VIII, nr. 76.

⁵ Wet internationalisering in balans van 14 juli 2023, www.internetconsultatie.nl/internationaliseringho/

Zelfregie

In de WIB worden instrumenten uitgewerkt voor het behoud van het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal, maar ook voor het kunnen sturen op de balans rondom inkomende studenten. Het is van groot belang dat deze instrumenten in samenhang effectief worden ingezet. De wettelijke bepalingen zetten aan tot regievoering op stelselniveau, allereerst door instellingen zelf en in tweede instantie ook door de overheid. Ook vooruitlopend op de inwerkingtreding van de WIB zet ik daarom in op zelfregie door de hogeronderwijsinstellingen. Daarbij doe ik een beroep op instellingen om hun verantwoordelijkheid te nemen in het realiseren van een duurzame balans in internationalisering. Een gezamenlijke aanpak en gerichte samenwerking zijn daarvoor noodzakelijk, zowel voor hogescholen als universiteiten. Ik ben me bewust van de verschillen tussen de instellingen als het gaat om aangrijpingspunten voor en mogelijkheden tot regievoering. De uitgangssituatie van hogescholen is een andere dan van universiteiten. Daarom heb ik recent een formeel verzoek verstuurd aan de Vereniging Hogescholen (VH) en de Universiteiten van Nederland (UNL) om te komen tot een aanpak voor zelfregie. U treft een afschrift van dit verzoek in de bijlagen bij deze brief. In het verzoek wordt een aantal componenten aangedragen voor verdere regievoering: het Nederlands- en anderstalig aanbod, taalvaardigheid van studenten en docenten, bestuurstaal, de fixusmaatregelen, werving, governance en maatschappelijke effecten, zoals huisvesting en blijfkans. Daarbij vraag ik de VH en UNL om begin januari 2024 een eerste voorstel toe te sturen. Ik ga er vervolgens met de koepels over in gesprek. Daarna werken zij het voorstel verder uit, zodat de aanpak voor zelfregie uiterlijk begin maart 2024 kan worden afgerond. In aanvulling op deze voorstellen is het ook mogelijk om bestuurlijke afspraken te maken.

Advies Taalunie

Tijdens het commissiedebat «Internationalisering hoger onderwijs» van 15 juni jl. heb ik aan het lid Omtzigt toegezegd met de Taalunie in gesprek te treden over het definiëren van een referentieniveau 5F en de Kamer hierover voor het einde van het kalenderjaar te informeren⁶. Het advies van de Taalunie vindt u als bijlage bij deze brief. De Taalunie adviseert om geen referentieniveau 5F te ontwikkelen. Het ontwikkelen van een generiek eindniveau doet volgens de Taalunie geen recht aan de diversiteit van opleidingen in het hoger onderwijs en gaat in tegen het principe van autonomie bij het vormgeven van onderwijs. Daarnaast wijst de Taalunie op de onzekerheid over de rol die referentieniveaus 1F tot en met 4F zullen spelen bij de toekomstige invulling van het schoolvak Nederlands. Het heeft daarom de voorkeur van de Taalunie om in eerste instantie verder te investeren in versterking van het niveau 4F, aangezien het verhogen van de norm tot 5F niet automatisch zal leiden tot beter gekwalificeerde studenten bij instroom of tot verbeterde studieresultaten in het hoger onderwijs. Wel onderschrijft de Taalunie het belang van duidelijkheid over de talige kennis en vaardigheden die studenten in het hoger onderwijs nodig hebben voor hun studie en beroep. Het alternatief voor het referentieniveau 5F dat de Taalunie in haar advies aandraagt, sluit aan bij de hierboven beschreven aanpak voor zelfregie. Voorgesteld wordt dat instellingen zelf, rekening houdend met de eigenheid van hun opleidingsaanbod, vastleggen welke taalcompetentie in het Nederlands ze verwachten van uitstromende studenten. Het accreditatieproces, waarin eindtermen van opleidingen beoordeeld worden, zou hiervan een sluitstuk kunnen vormen. Ik zal de komende periode samen met de Nederlands-

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 22 452, nr. 86, p.37.

Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) en de hogeronderwijsinstellingen het aangedragen alternatief verkennen en uw Kamer in het voorjaar informeren over deze gesprekken.

Internationalisering in het mbo

Zoals ook aangegeven in mijn brief aan uw Kamer van 21 april 2023⁷, verschilt de instroom van internationale studenten in het hbo en wo sterk ten opzichte van de situatie in het mbo. Het aantal mbo-studenten dat jaarlijks naar Nederland komt, is klein in vergelijking tot hbo en wo-studenten. In studiejaar 2022–2023 ging het om ongeveer 5.500 op ongeveer 492.000 mbo-studenten. In het mbo ligt de nadruk van het beleid rondom internationalisering dan ook op gelijkwaardige behandeling van mbo studenten. In het kader van gelijkwaardige behandeling, streef ik ernaar dat studenten in het mbo in principe dezelfde mogelijkheden krijgen als studenten in het hoger onderwijs en dat geldt ook voor het opdoen van internationale competenties, bijvoorbeeld door een buitenlandervaring. Deze ambitie heb ik ook expliciet opgenomen in de Werkagenda MBO 2023–2027. Om meer inzicht te verschaffen in de integratie van internationalisering in het beleid en de dagelijkse praktijk van mbo-instellingen, is in oktober het onderzoeksrapport «Internationalisering in het mbo» gepubliceerd⁸. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW en helpt inzichtelijk maken wat de huidige status van instellingen is op hun internationaliseringsbeleid. Het ondersteunt zowel mbo-instellingen als OCW in de ambities om internationalisering verder vorm te geven. Dit rapport breng ik graag bij uw Kamer onder de aandacht.

Tot slot

Uw Kamer heeft mij verzocht om met urgentie te werken aan maatregelen om internationale studentenstromen te sturen en beheersen. Ik verzeker u dat ik deze urgentie deel en dat het onderwerp mijn aandacht heeft. Vanwege de potentieel ingrijpende aard van de maatregelen, acht ik het echter ook van groot belang dat het wetgevingsproces zo zorgvuldig mogelijk is. Op die manier zijn de interventies die ermee worden bewerkstelligd effectief en uitvoerbaar. Tot de maatregelen van de WIB in werking treden, ben ik ervan overtuigd dat regievoering door en samen met het onderwijsveld een belangrijke bijdrage levert aan het in balans brengen van de internationalisering van het hoger onderwijs, zodat we de intrinsieke voordelen behouden en tegelijkertijd de zorgen rondom de toegankelijkheid adresseren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

⁷ Kamerstukken II, 2022–2023, 22 452, nr. 85.

⁸ Rapport Internationalisering in het mbo van 31 oktober 2023, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/31/internationalisering-in-het-mbo>