



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering

Contactpersoon

[Redacted]

[Redacted]

Persoonsgegevens

Onze referentie

Datum

01 mei 2024

Nummer

Bijlagen

Geen

verslag

Verslag van internetconsultatie Wet Internationalisering
in Balans

Omschrijving

Vanaf 14 juli 2023 heeft het wetsvoorstel Internationalisering in Balans gedurende 9 weken opengestaan voor internetconsultatie. In dit verslag worden de belangrijkste inhoudelijke opmerkingen uit de consultatieronde en de eventuele aanpassingen die door toedoen van deze opmerkingen zijn doorgevoerd in de wetsteksten uiteengezet.

Vergaderdatum en -tijd

01 mei 2024, . uur

Internetconsultatie

Het wetsvoorstel heeft vanaf 14 juli 2023 gedurende negen weken opengestaan voor internetconsultatie. De consultatie heeft 245 reacties opgeleverd, waarvan 210 openbare reacties. Een groot deel van de reacties is anoniem, dat wil zeggen dat de afzender niet (openbaar) bekend is. De reacties onder naam zijn met name ingediend door onderwijsinstellingen en daaraan verbonden mensen. Naast diverse onderwijsinstellingen hebben ook de koepelorganisaties binnen het hbo (Vereniging Hogescholen) en het wo (Universiteiten van Nederland), de landelijke studentenorganisaties Interstedelijk Studentenuverleg (ISO) en de Landelijke Studentenvakbond (LSVb), studentenvertegenwoordigers van de Rijksuniversiteit Groningen en Tilburg University en regionale belangenorganisaties, zoals *economic boards* en euregio's gereageerd.

Er wordt uiteenlopend op het wetsvoorstel gereageerd, waarbij met name de instellingen in het hoger onderwijs kritiek uiten op de inhoud en uitvoerbaarheid. Desondanks wordt de urgentie om de internationalisering van het hoger onderwijs beter te kunnen beheersen door het overgrote deel van de respondenten gevoeld.

De regering bedankt iedereen die heeft gereageerd op het wetsvoorstel. Hieronder gaat de regering in op een aantal van de inhoudelijke punten uit de reacties. De regering bespreekt zowel de inhoudelijke opmerkingen, als ook de opmerkingen die zich richten op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

1. Doelstelling

Het ontbreken van een heldere, al dan niet cijfermatige, doelstelling wordt door tientallen respondenten benoemd als belemmering in de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Het is volgens hen niet helder wat de balans, waarnaar gestreefd wordt, precies inhoudt. Dit maakt het lastig om te bepalen wanneer het wetsvoorstel haar doelen heeft bereikt en daarmee geslaagd is. Het is volgens een aantal instellingen die hebben gereageerd lastig om zelfregie te voeren zolang niet helder is wat het exacte doel is waar zij naartoe moeten bewegen.

De regering vindt het belangrijk om ervoor te waken dat door een strikte doelstelling in de wet – waarbij wordt ingezet op absolute aantallen anderstalig aanbod of internationale studenten – de voordelen van internationalisering verloren gaan. Het cijfer wordt dan een doel op zich, terwijl het wetsvoorstel beoogt om sturingsmogelijkheden aan te brengen die het mogelijk maken bewustere keuzes te maken ten aanzien van internationalisering. Tegelijkertijd onderkent de regering dat de doelstelling in de wet nog aanscherping behoeft om de uitvoerbaarheid te verbeteren. Om deze reden is de doelstelling in hoofdstuk 3 verscherpt met enkele uitgangspunten met betrekking tot de instroom van internationale studenten en het anderstalig onderwijsaanbod.

2. Autonomie van instellingen

De taalmaatregelen in het wetsvoorstel worden gezien als een inbreuk op de autonomie van de hogescholen en universiteiten. Met name de verplichting om bevordering van de taalvaardigheid op te nemen binnen het curriculum voor associate degree- en bacheloropleidingen, en de mogelijkheid om toestemming voor anderstalig onderwijs in te trekken door de minister van OCW, worden daarbij genoemd.

De regering wil benadrukken dat het wetsvoorstel allereerst aanstuurt op zelfregie en dat zij de hogescholen en universiteiten zo min mogelijk in hun autonomie wil schaden. Tegelijkertijd is de regering van mening dat de urgentie voor dit wetsvoorstel deels is ontstaan doordat de instellingen voor hoger onderwijs er nog niet in zijn geslaagd een adequate aanpak te organiseren om de uitdagingen die de internationalisering van het hoger onderwijs met zich meebrengt het hoofd te bieden.

De regering heeft de inspanningsverplichting voor studenten, en daarmee de ingreep in de curricula van opleidingen, geschrapt uit het wetsvoorstel. Opleidingen hoeven niet langer een minimum aan studiepunten in hun curriculum aan taalvaardigheidsbevordering te spenderen. Wel blijft de regering van mening dat de toets anderstalig onderwijs en de mogelijkheid van de minister van OCW om toestemming voor de anderstaligheid van opleidingen in te trekken, naast de primaire nadruk op zelfregie, noodzakelijk blijven om het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal te behouden.

3. Opleidingstaal

Het thema waar de meeste reacties over zijn binnengekomen betreft de opleidingstaal binnen het hoger onderwijs. Ruim honderdvijftig respondenten uiten hun zorgen over de voornemens van de regering om de verengelsing van het onderwijs te remmen, met als doel het beschermen van het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal.

Betoogd wordt dat het Engels momenteel fungeert als de dominante internationale wetenschapstaal, omdat wetenschap zich niet beperkt tot nationale grenzen. Dit vereist volgens de respondenten een universele taal. Een ander punt van zorg betreft de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse hoger onderwijs en de wetenschap. Respondenten uiten bezorgdheid over de mogelijke negatieve effecten die heroverweging van het Engels als instructietaal heeft op de internationale status van het Nederlandse hoger onderwijs. Herhaaldelijk wordt verwezen naar de zogenaamde "*battle of the brains*." Er klinkt eveneens bezorgdheid over een mogelijke afname in de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland. Respondenten vrezen dat vooraanstaande docenten mogelijk niet langer bereid zijn om aan Nederlandse universiteiten en hogescholen te werken wanneer opleidingen niet langer zonder voorbehoud in het Engels kunnen worden aangeboden. Ook bestaat de vrees dat de voordelen die voortkomen uit internationalisering verloren gaan, zoals culturele diversiteit en het concept van een *international classroom*.

De regering wil graag reageren op de zorgen met betrekking tot de taal van het onderwijs. De regering erkent dat internationalisering in het hoger onderwijs grote voordelen kent, waardeert de internationale dimensie en streeft ernaar deze te behouden. Dit wetsvoorstel heeft niet tot doel willekeurig opleidingen, die momenteel in een andere taal worden gegeven, te veranderen naar het Nederlands. Ook is er geen intentie om internationale docenten en studenten te weren uit ons het hogeronderwijsstelsel. De regering acht het niet aannemelijk dat de kwaliteit van het onderwijs of de internationale concurrentiepositie in het geding komen door de uitvoering van de voorgestelde maatregelen.

De voornaamste uitdaging voor de uitvoering van het wetsvoorstel is het tekort aan Nederlandstalig onderwijzend personeel. Ruim vijftig respondenten wijzen op de beperkte beschikbaarheid van Nederlandstalige docenten. Daarnaast geven zij aan dat het wegvallen van internationale docenten (omdat ze geen Nederlandstalig onderwijs kunnen verzorgen) kan leiden tot een verhoogde werkdruk bij het Nederlandstalige personeel. Dit kan mogelijk resulteren in meer verzuim, wat de druk op het hogeronderwijsstelsel alleen maar verder vergroot.

De regering hecht groot belang aan de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en neemt de zorgen over het gebrek aan Nederlandstalig onderwijzend personeel serieus. De gebrekkige beschikbaarheid van personeel is op zichzelf onvoldoende om van doelmatigheid te spreken binnen de toets anderstalig onderwijs. De regering wil instellingen wel de tijd geven Nederlandstalig personeel te vinden voor de bestaande opleidingen die geen toestemming voor anderstalig onderwijs krijgen, of om het huidige personeel bij te scholen in de Nederlandse taal. Daarbij wil de regering ook benadrukken dat de masteropleidingen in dit wetsvoorstel buiten beschouwing blijven. Dit geeft instellingen enige speling om te schuiven met Nederlandstalig en anderstalig personeel tussen de associate degree- en bacheloropleidingen enerzijds en masteropleidingen anderzijds.

Een andere zorg betreft de distinctie tussen het hbo en het wo als een mogelijke factor voor differentiatie. Het aandeel internationale studenten in het wo is aanzienlijk groter dan in het hbo, zo wordt geschreven, en de getroffen maatregelen zouden zich daarom meer op het wo moeten richten dan op het hbo. Daar tegenover staan reacties die aangeven dat het wo zich richt op een internationaal wetenschappelijk werkveld, terwijl het hbo zich richt op specifieke beroepen. Daarnaast zijn er twijfels over het buiten beschouwing laten van masteropleidingen. In termen van percentages zijn aanzienlijk meer masters

anderstalig en leiden zij meer internationale studenten op. Om die reden wordt door verschillende respondenten aangevoerd dat het onevenredig is om masteropleidingen niet op te nemen in het wetsvoorstel. De regering heeft hierin een andere afweging gemaakt en verwijst hiervoor naar paragraaf 4.3.1.

**Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering**

Datum
01 mei 2024

Tot slot wordt benadrukt dat het essentieel is om internationale studenten aan te trekken om tekorten (in bepaalde sectoren) op de arbeidsmarkt op te vangen. Zonder internationale studenten zouden die tekorten vergroten. Ook is er een sterke roep om maatwerk op grond van regionale omstandigheden, in het bijzonder in de grensregio's. Deze regio's hebben vaak nauwe banden met omliggende landen en trekken veel internationale studenten aan. De instellingen in deze regio zouden zonder de instroom van internationale studenten, bij gebreke aan anderstalige opleidingen, mogelijk niet genoeg studenten hebben om te kunnen blijven bestaan. Dat zou de toegankelijkheid van hoger onderwijs voor inwoners van grensregio's in gevaar kunnen brengen. Iets soortgelijks geldt voor krimpregio's, waar een afname van het aantal internationale studenten de regionale krimp kan versterken.

Ook wordt gepleit voor uitzondering van bepaalde opleidingen in zijn geheel, zoals kunstopleidingen en University Colleges. Daartegenover staan reacties die oproepen om uitzonderingen niet de norm te laten worden, waardoor de maatregel haar doeltreffendheid verliest.

In reactie op de vraag om maatwerk wil de regering benadrukken dat zij de genoemde nuances in de beoordeling van de doelmatigheid van anderstalig onderwijs erkent. In paragraaf 4.3.3 is nader uitgewerkt hoe rekening wordt gehouden met de aspecten die in de internetconsultatie zijn genoemd, met inbegrip van economische en regionale factoren.

4. Taalvaardigheid

Het wetsvoorstel zoals aangeboden voor internetconsultatie bevatte een verplichting voor instellingen om een minimum aan studiepunten met als doel taalvaardigheidsbevordering onder (internationale) studenten, in het curriculum op te nemen. Deze maatregel heeft geleid tot meer dan zeventig reacties in de internetconsultatie. Ongeveer de helft van deze reacties toont een overwegend positieve houding ten opzichte van het stimuleren van de Nederlandse taalvaardigheid. Niettemin zijn ook inhoudelijke bedenkingen geuit.

In de eerste plaats bestaat de vrees dat de verplichting tot inspanning een ontmoedigend effect heeft op de komst van internationale studenten naar Nederland, waardoor de voordelen die zij met zich meebrengen mogelijk worden ondermijnd. Daarnaast zijn respondenten bezorgd dat het verplicht stellen van taalvaardigheidscursussen in het curriculum ten koste gaat van de vakinhoudelijke kennis. De ruimte in het curriculum kan immers niet meer worden besteed aan onderwijseenheden die gericht zijn op de inhoudelijke expertise van de betreffende opleiding. Met het oog op de uitvoerbaarheid van de taalvaardigheidsmaatregel noemen respondenten het nijpende tekort aan docenten Nederlands als tweede taal (NT2). Ook zien respondenten de integratie van taalvaardigheidsonderwijs in de reguliere opleidingen als technisch moeilijk uitvoerbaar.

De regering erkent de uitdagingen en de moeilijkheid in de uitvoerbaarheid van een inspanningsverplichting. Deze worden door de regering als dermate groot beschouwd dat zij heeft besloten om de inspanningsverplichting te schrappen uit

het wetsvoorstel. In plaats daarvan wordt de zorgplicht van instellingen om de Nederlandse taalvaardigheid te bevorderen uitgebreid naar alle studenten, zoals uiteengezet in paragraaf 4.4. Ook in dat geval blijft het tekort aan NT2-docenten een factor om rekening mee te houden.

5. Numerus fixus

Enkele reacties hebben betrekking op het onderscheid tussen EER-studenten en niet-EER-studenten, zoals dat wordt gemaakt in de fixusmaatregelen. Sommige respondenten beschouwen dit onderscheid als een vorm van discriminatie en spreken hun afkeuring daarover uit. Anderen vinden het juist vreemd dat een fixus niet ook zou kunnen worden toegepast om een maximum te stellen aan EER-studenten, anders dan die uit Nederland. De regering wil hier benadrukken dat het primaire doel van de capaciteitsfixus is om te voorkomen dat een tekort aan opleidingsplaatsen ontstaat voor Nederlandse studenten. Het instrument mag dus alleen worden ingesteld als sprake is van een capaciteitsprobleem en alleen in dat verband kan de instroom van niet-EER-studenten worden beperkt. Dat de maatregel onderscheid maakt tussen de groep EER-studenten, waartoe ook de Nederlandse student behoort, en de groep niet-EER-studenten, past binnen het internationaalrechtelijk kader zoals beschreven in hoofdstuk 5.

Enkele reacties noemen de uiterlijke datum van 1 maart voor het instellen van een noodfixus te vroeg om een nauwkeurige inschatting te kunnen maken of een noodfixus noodzakelijk is. Daarnaast wordt getwijfeld aan het praktische effect dat een noodfixus zal hebben, aangezien deze alleen toepasbaar is in zeer uitzonderlijke situaties. Tot slot worden vraagtekens geplaatst bij de rechtsbescherming van studenten. De regering herkent deze punten, maar ziet ook dat in het verleden zich situaties hebben voorgedaan waar een noodfixus uitkomst had kunnen bieden. Bij het vormgeven van de noodfixus heeft de regering geprobeerd een balans te vinden tussen de belangen van instellingen om snel te kunnen handelen enerzijds, en anderzijds de rechtspositie van studenten.

Ten aanzien van het gebruik het begrip *traject* wordt opmerkt dat onvoldoende duidelijk is wat precies daaronder wordt verstaan. Op basis van de definitie zoals deze voorlag in internetconsultatie was het moeilijk om de fixus op een traject effectief te implementeren, aangezien onduidelijk was wat een traject precies inhield. In paragraaf 4.1 is dit verduidelijkt.

6. Regie

De hogescholen en universiteiten geven aan, net als de koepelorganisaties, dat zij de wil hebben om door middel van zelfregie te werken aan een oplossing voor de disbalans in de internationalisering en de vergaande verengelsing van het Nederlandse hoger onderwijs. Daarbij geven partijen aan dat zij zich niet altijd kunnen vinden in het niveau van regelgeving van de uitwerking van de maatregelen van het wetsvoorstel. De maatregelen rondom taal zouden zij liever laten landen in bestuurlijke afspraken dan in een beleidsregel of ministeriële regeling. Een beleidsregel of ministeriële regeling die zonder parlementaire tussenkomst door een minister van OCW kan worden vastgesteld, heeft als gevolg dat *checks and balances* ontbreken en beleid inconsistent kan worden.

De regering begrijpt de zorgen van instellingen over de uitwerking van de toets anderstalig onderwijs. Daarbij speelt rechtszekerheid een grote rol. De regering heeft daarom in paragraaf 4.3 een uitgebreide uitleg gegeven van wat de doelmatigheidstoetsing inhoudt en er uiteindelijk voor gekozen om de criteria uit

te werken in een amvb. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de zorgen omtrent de rechtszekerheid.

Instellingen zijn verder van mening dat de termijn van zes maanden om een voorstel te formuleren voor de toetsing van doelmatigheid onrealistisch is en dat er aanzienlijk meer tijd nodig is om vanuit zelfregie tot een goed onderbouwd voorstel te komen. Na gesprekken met de instellingen en uitvoeringsorganisaties heeft de regering besloten de termijn te verruimen naar negen maanden.

**Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering**

Datum
01 mei 2024

Tot slot missen instellingen duiding van de rol van medezeggenschap in het regieproces. Hoewel het wetsvoorstel beschrijft hoe instellingen zelf regie kunnen uitoefenen en hoe de onafhankelijke adviescommissie en de minister van OCW daarin passen, ontbreekt volgens hen in de toelichting aandacht voor de rol van medezeggenschap.

De regering begrijpt de zorgen met betrekking tot de rol van medezeggenschap binnen het regiestelsel. Om de specifieke rol van medezeggenschap in lijn met zelfregie door hogescholen en universiteiten in het wetsvoorstel te verduidelijken, zijn er wijzigingen aangebracht in paragraaf 4.2.

7. Bekostiging

In consultatie wordt vaak aangegeven dat de wijze van bekostigen bijdraagt aan de groei van het aantal internationale studenten. Als oplossing wordt geopperd om ook de wijze van bekostigen aan te passen. In reactie op dit punt is in de memorie van toelichting (in de inleiding en in paragraaf 9.9.3) duidelijker aangegeven waarom een eventuele aanpassing van de bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs geen onderdeel uitmaakt van dit wetsvoorstel.

8. Alternatieven voor het wetsvoorstel

Enkele tientallen respondenten hebben alternatieve benaderingen voorgesteld om de beheersing van de internationale studentenstroom aan te pakken. Daarbij werd herhaaldelijk gewezen op het vergroten van de totale onderwijscapaciteit. De regering ziet echter geen ruimte voor onbeperkte groei van het hoger onderwijs. Het stelsel moet houdbaar blijven en op dit moment ontbreekt het aan voldoende personeel en financiële middelen om grootschalige capaciteitsuitbreiding te realiseren met behoud van de kwaliteit.

Een ander alternatief dat naar voren is gebracht, omvat het loslaten van taalmaatregelen en in plaats daarvan te focussen op strengere toelatingseisen. Dit zal echter de toegankelijkheid van het hoger onderwijs ook voor Nederlandse studenten verslechteren, terwijl het wetsvoorstel deze toegankelijkheid juist tracht te verbeteren.

Tot slot pleiten respondenten voor een focus van maatregelen op een klein aantal opleidingen waar de beschreven problematiek het grootst is. Naar het oordeel van de regering biedt een focus op excessen echter geen duurzame oplossing voor de bredere uitdagingen binnen het gehele onderwijsstelsel. Een doeltreffende aanpak vereist instrumenten die zowel onmiddellijke hulp bieden, als de toekomstige situatie werkbaar houden.

9. Europees perspectief

In de internetconsultatie is herhaaldelijk de aandacht gevestigd op de Europese dimensie van dit wetsvoorstel. Er wordt benadrukt dat Europese samenwerking essentieel is om effectieve oplossingen te vinden voor de disbalans in internationale studentenstromen. Ze benadrukken het belang van het inpassen en begrijpen van het Europese perspectief bij de maatregelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld. Het Europese Universiteiten Initiatief is een vlaggenschipinitiatief van de Europese strategie voor universiteiten. Taal speelt een belangrijke rol voor het aanbieden van internationaal onderwijs binnen de allianties, bijvoorbeeld in de *joint programmes* of losse vakken, maar ook voor het stimuleren van gebalanceerde mobiliteit.

De regering heeft geen signalen ontvangen dat Nederlandse instellingen door het wetsvoorstel en de daarin voorgestelde maatregelen mogelijk minder aantrekkelijk zouden worden voor Europese samenwerking of dat de aankondiging van het wetsvoorstel voor een afschrikkende effect gezorgd heeft onder internationale studenten. Wel zijn er signalen ontvangen dat de wetsbehandeling met interesse wordt gevolgd door met name de buurlanden. Paragraaf 2.3 gaat verder in op de Europese context en nationale maatregelen van andere Europese lidstaten.

10. Huisvesting

Het laatste thema dat veel benoemd is in de internetconsultatie betreft studentenhuysvesting. Meer dan veertig respondenten delen de opvatting dat internationale studenten onterecht als zondebok worden aangewezen voor de wooncrisis, en dat dit wetsvoorstel daaruit voortkomt. Verschillende reacties benadrukken dat de huysvestingscrisis een breder landelijk probleem is en niet uitsluitend aan internationale studenten kan worden toegeschreven.

Een ander geluid dat met betrekking tot huysvesting naar voren komt, is dat onderwijsinstellingen meer verantwoordelijkheid moeten nemen en dragen voor het huysvesten van internationale studenten.

Er is op dit moment sprake van een woningtekort in Nederland. Dit is ook het geval bij studentenhuysvesting. De instroom van internationale studenten is een factor in de vraag naar studentenhuysvesting, aangezien internationale studenten hier vrijwel altijd gebruik van maken. Het tekort aan studentenhuysvesting hangt echter samen met verschillende factoren. De regering is dan ook van mening dat de internationale studenten niet voor dit tekort verantwoordelijk mogen worden gehouden. Dit wetsvoorstel heeft bovendien niet als doel de druk op de studentenhuizenmarkt te verlichten.