

Observaties en adviezen bij Wetsvoorstel Internationalisering in balans, juli 2023

Algemeen

De noodzaak om beleid inzake taal en toestroom buitenlandse studenten te maken wordt geheel onderschreven.

Sturing op instroom is nodig. De uit EU-regelgeving voortvloeiende gelijke behandeling van Nederlandse studenten en studenten uit de EU-landen noopt tot maatregelen. Instroombeperking heeft onmiddellijk de gewenste effecten, met name financieel.

Sturing op taal onder gelijktijdige afgrenzing wat wel en wat niet in het Nederlands gaat is effectief. Goede stap is ook de 'bewijslast' inzake de noodzaak van het Engels, al zal beoordeling lastig worden.

Titel

De titel dekt de lading niet zo goed als de eerder gebruikte aanduiding WTT - Wet Taal & Toegankelijkheid. 'In balans' is veel breder en dat is het wetsvoorstel niet. Het gaat alleen over reguleren van de instroom en over de voertaal in het HO. In die zin is het stuk niet zozeer een visie op internationalisering maar een beleidsmatige reactie op onderdelen van internationalisering in het hoger onderwijs die de laatste jaren kritiek kregen – met name de ongebreidelde toestroom van studenten uit het buitenland en de verdringing van het Nederlands als voertaal met name in het WO bachelor.

Internationalisering van HO is meer dan het aantrekken van studenten uit het buitenland en voeren van Engels als instructietaal. Hans de Wit, de Nederlandse internationaliseringsgoeroe van het eerste uur, schreef al in 2011 over 'negen misvattingen over internationalisering':

Ad 1. Internationalisering is onderwijs in de Engelse taal

Ad 4. Internationalisering is het hebben van veel internationale studenten

Uit:

De wet van de stimulerende achterstand?

Internationalisering van het hbo-onderwijs: misvattingen en uitdagingen

Openbare Les uitgesproken op woensdag 6 april 2011 door dr. J.W.H. de Wit

Lector Internationalisering van het Onderwijs in het domein Economie en Management aan de Hogeschool van Amsterdam

Inkadering: alleen Bachelor WO

Deze observaties hebben uitsluitend betrekking op het WO/HBO Bachelor – het Master heeft een andere dynamiek.

Instroom

De instroom moet omlaag – geen twijfel over mogelijk.

In het publieke debat gaat het al gauw over overvolle collegezalen en krapte op de woningmarkt. Maar een grotere rol speelt de wijze van financiering van het HO in Nederland. Al jaren stijgt het budget niet noemenswaardig meer en verkeren we dichtbij een situatie waarin het totale budget gelijk blijft maar de aantallen studenten stijgen - hetgeen resulteert in een steeds lager wordende bijdrage per student. Het budget wordt onder de HO instellingen naar rato verdeeld, hetgeen betekent dat de enige manier waarop de inkomsten verhoogd kunnen worden is het veroveren van

een groter marktaandeel. Ofwel: meer studenten aantrekken. En als de studenten in Nederland 'op' zijn, dan uit het buitenland. Een heilloze race naar de bodem van de put. Het terugdringen van de instroom leidt omgekeerd tot een verhoging van de bijdrage per student, en kan de kwaliteit ten goede komen.

Instream: Kosten en opbrengsten internationale instroom

Aanvankelijk viel te horen dat de grote instroom van met name EER studenten in onevenredige mate ten laste gaat van de publieke middelen. Ofwel: de belastingbetaler draait op voor het bij-financieren van buitenlandse studenten. Die geluiden zijn wat verstomd sedert de studie van het CPB (1), die uitwees dat uiteindelijk de opbrengsten de kosten overtreffen.

(1) CPB notitie - De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en MBO, september 2019

Op macro-niveau zal dit correct zijn, maar het probleem is dat de opbrengsten niet daarheen vloeien alwaar de kosten gemaakt zijn:

- de kosten liggen bij het hoger onderwijs: meer studenten betekent meer kosten (personeel, infrastructuur, en ook huisvesting)
- de opbrengsten liggen bij de Nederlandse economie in de breedste zin des woords alsmede bij bedrijven en organisaties die profiteren van de bijdrage aan de winstgevendheid specifiek door buitenlandse studenten en afstudeerders/werknemers.

Kort gesteld: vanuit deze tweede groep wordt niet meebetaald aan de kosten die het HO maakt en dat ligt ook niet in de verwachting. En daarmee is er wel degelijk sprake van knelpunten.

Aangezien niet op een hogere bijdrage aan het HO gerekend hoeft te worden en gegeven de bekostigingssystematiek van het HO waarbij de bijdrage aan een instelling alleen omhoog gaat als deze het marktaandeel vergroot is de conclusie onontkoombaar dat de kosten voor de direct betrokkenen (lees: het HO) alleen dalen indien de instroom daalt.

Instreambeheersing leidt dus tot koste beheersing (recentelijk nog eens onderstreept door de verlaagde werkurennorm voor buitenlandse studenten nodig om in aanmerking te komen voor Studiefinanciering

Instream: Trajecten

Het geëigende instrument voor de regulering van de instroom is de Numerus Fixus – die is hiervoor specifiek in het leven geroepen. Kenmerk van de Numerus Fixus is dat hij aangrijpt op het niveau van de opleiding: er is een één op één relatie tussen de vermelding van een opleiding als zelfstandige opleiding in CROHO en het al dan niet voeren van een Numerus Fixus.

Om de toestroom van studenten uit het buitenland te kunnen regelen stelt de Minister voor om het hanteren van een Numerus Fixus niet alleen op opleidingsniveau te effectueren maar ook het niveau van zgn. 'trajecten'. Daar gaat het fout.

Ten eerste is het hele begrip 'traject' uiterst fuzzy. Alleen de gegeven definitie al:

“Met traject wordt in dit wetsvoorstel bedoeld: een programma binnen een opleiding waarvan de studielast en de kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die een student zich bij beëindiging van de opleiding moet hebben verworven, gelijk zijn aan die van de opleiding.”

In deze benadering is een traject aan de ene kant niet hetzelfde als een opleiding (want anders is er geen reden om een traject in te stellen), maar zijn de eindtermen (kennis, inzicht, vaardigheden) dezelfde als die van de opleiding. In Thailand zouden ze zeggen: 'same, same, but different'.

In de huidige situatie is de constellatie inzake opleidingen en trajecten al uiterst ondoorzichtig en dat zal er onder de nieuwe regelgeving niet beter op worden.

Er bestaan thans al heel veel trajecten, en die worden lang niet allemaal in het Engels gegeven of bevolkt door internationale studenten. Het toestaan van het hanteren van een Numerus Fixus op trajecten in algemeen zin is overkill en ongewenst. Wat de Minister wil is het temperen van de instroom van studenten uit het buitenland. Dan dient hij zich te richten op volledig Engelstalige varianten van Nederlandstalige opleidingen.

Ten tweede lijkt het de Minister niet bekend dat in de huidige situatie veel van origine Nederlandstalige opleidingen al een Engelstalige versie kennen. Deze versies gedragen zich in de praktijk als gewone opleidingen, en beginnen gewoon aan het begin van jaar één. Deze versies zijn echter niet zichtbaar: aangrijpingspunt in CROHO is het niveau van de opleiding. Hetzelfde geldt voor de Numerus Fixus: aangrijpingspunt is het niveau van de opleiding. Het leidt tot rare situaties:

- opleidingen die formeel geen Numerus Fixus hebben hanteren achter de poort wel degelijk een informele Numerus Fixus: de toelating tot de Nederlandstalige moederopleiding is open, de toelating tot de Engelstalige versie niet;
- wat hier gebeurt onttrekt zich volledig aan de waarneming: zo gereguleerd als de Numerus Fixus is, zo anarchistisch in de informele fixus die veel opleidingen hanteren;
- Instroomcijfers ogen potsierlijk: pas bij nadere beschouwing blijkt dat een opleiding geen 1.200 eerstejaars heeft, maar dat er een Nederlandstalig programma is met 800 eerstejaars en een Engelstalige versie die ook nog eens 400 eerstejaars telt.

De Minister stelt nu voor om een capaciteitsbeperking op trajecten mogelijk te maken. (waarbij er gemakshalve van uitgegaan wordt dat 'traject' en 'Engelstalig' één op één zijn). Dat haalt inderdaad de schimmige procedures die de opleidingen thans rond hun Engelstalige versie hanteren uit de anonimiteit. Maar vergt tegelijk een glashelder inzicht in de hele wereld van de trajecten. Het beoordelen en monitoren van procedures hieromtrent zal heel veel (en mogelijk te veel) vergen van het bestuurlijke controle-apparaat; terwijl er geen reden is om de creativiteit van de HO instellingen in dezen te onderschatten.

De Minister verwacht tevens dat de instellingen in goed onderling overleg tot overeenstemming zullen geraken inzake de gewenste landelijke verdeling van de instroom. Dat is inderdaad goed gebruik bij de formele Fixusopleidingen, maar is nog nooit gebeurd op een niveau onder dat van de opleiding, alwaar ondoorzichtigheid en complexiteit elke vorm van overleg en afstemming zullen bemoeilijken.

Hoe veel gemakkelijker te implementeren, te hanteren en te monitoren is precies de omgekeerde benadering: zet alle potentiële trajecten (in ieder geval alle huidige Engelstalige versies) op het spoor om een zelfstandige opleiding te worden. De voordelen zijn evident:

- het basisprincipe dat een Numerus Fixus voor een opleiding geldt wordt hersteld
- slecht zichtbare informele Numerus Fixus praktijken worden uit het duister gehaald
- deze benadering is prima te combineren met het beoogde beleidsvoornemen om Engelstalige opleidingen en versies 'bewijslast' op te leggen: met de aanvraag inzake erkenning als opleiding dient tevens afdoende aangetoond te worden waarom de opleiding in het Engels gegeven dient te worden
- In tegenstelling tot het voornemen om een Numerus Fixus op trajecten toe te staan hoeft er geen nieuw en uitvoerig beleidsinstrumentarium ontwikkeld te worden. Alleen de oude regeling vanuit CRAB/CDHO die aangaf dat indien een Engelstalige versie minder dan (ik dacht) 40% afweek van de Nederlandstalige moederopleiding deze niet als zelfstandige opleiding erkend kon worden dient te worden geschrapt

- Deze benadering maakt landelijke afstemming tussen instellingen op het niveau van de trajecten overbodig en concentreert dit overleg op de echte fixusopleidingen

De Minister lanceert tenslotte het middel van de 'noodfixus'. Dat is een overbodige maatregel, die lastig te implementeren zal zijn en tot rechtsonzekerheid leidt. De ervaring bij opleidingen die met een formele Numerus Fixus werken is dat men de ontwikkelingen tijdig ziet aankomen en tijdig ofwel kan verhogen ofwel kan hervredelen. Of dat op trajectniveau ook gebeurt valt te betwijfelen – reden te meer om de fixus gewoon bij het niveau van de opleiding te laten.

Taal

Het uitgangspunt dat de voertaal in het Nederlandse HO het Nederlands is wordt onderschreven, evenals de observatie dat toezicht en handhaving op deze regel de laatste jaren ontoereikend zijn geweest. Tevens wordt onderschreven het standpunt dat opleidingen die graag in het Engels willen onderwijzen de noodzaak hiertoe dienen te onderbouwen.

De eenderde-tweederde regeling die thans voorgesteld wordt lijkt vrij willekeurig maar lijkt ook niet heel slecht. Ze zal bovenal relevant zijn voor de Nederlandstalige programma's met daarin de Nederlandstalige studenten: hoeveel Engels wil je deze studenten in hun Nederlandstalige Bachelor voorschieten? De facto zal vaak te zien zijn dat het derde jaar overwegend in het Engels gegeven wordt – dit mede met het oog op de vervolgopleiding in het Master die veelal in het Engels zal zijn. Omgekeerd is de regel niet relevant: voor een niet-Nederlandstalige student uit het buitenland zijn alleen opleidingen zinvol die integraal in het Engels gegeven worden.

Of je de kennis van het Nederlands bij zowel de Nederlandse als de buitenlandse studenten dient te bevorderen, en of dit zelfs verplicht onderdeel van het curriculum zou moeten zijn?

Het bevorderen van het Nederlands onder Nederlandse studenten acht ik geen taak voor het HO, althans niet door het geven van specifieke vakken 'Nederlands'. Presentaties en werkstukken bieden voldoende gelegenheid om ook het Nederlands te beoordelen.

Voor studenten uit het buitenland die na hun studie de Nederlandse arbeidsmarkt willen betreden geldt veelal dat dit staat of valt met voldoende kennis van het Nederlands. Maar aangezien ze dat niet allemaal willen lijkt verplichtstellen van specifieke vakken 'Nederlands' zinloos en verspilling van middelen. Faciliteren voor hen die Nederlands willen leren lijkt dan wel het minste wat de HO instellingen in dezen zouden kunnen doen.

Omgekeerd is het voor veel Nederlandse studenten nuttig om het niveau van het Engels op een hoger niveau te brengen. Verplichten lijkt me te ver gaan, faciliteren echter uiterst gewenst.

Het Engels van buitenlandse studenten tenslotte wordt door alle instellingen thans al voldoende precies gemonitord.

EER versus niet-EER

Een deel van het beleid richt zich op de verkeerde doelgroep, te weten de studenten uit de landen van buiten de Europese Economische Ruimte EER, waarbij de EER de EU plus IJsland, Noorwegen en Liechtenstein is.

Ten eerste heeft deze groep geen grote omvang in het Nederlandse HO – ze valt in het niet bij de instroom uit de EER landen.

Ten tweede is de instroom van deze groep ook met het huidige instrumentarium al prima te reguleren: de handen van het Nederlandse HO zijn gebonden waar het de partnerlanden uit de EER betreft, maar heeft de handen volledig vrij richting niet-EER studenten.

Ten derde maakt deze groep in het geheel geen gebruik van financiering van het HO door Nederland. In de regel betaalt deze groep een niet-EER tarief (instellingstarief) dat in veel gevallen gelijkgesteld is met de werkelijke kosten van een student in het HO. In de alfa en gamma sector liggen de tarieven tussen 8.000 en 10.000 euro per jaar. Nederlandse en andere EER studenten betalen thans rond 2.200 euro, en worden dus voor 5.800 tot 7.800 euro per jaar uit de algemene middelen (lees: belastinggelden) gesubsidieerd. Voor de HO instellingen is de groep niet-EER studenten zeker ook financieel aantrekkelijk, omdat de instroom – in tegenstelling tot die uit EER landen - direct betaald wordt, te weten uit de collegegelden die deze studenten betalen

Ten vierde betekent het kortwieken van deze groep dat er contra-productieve effecten optreden:

- De stay-rate van niet-EER studenten is duidelijk hoger dan die van de EER studenten. Deze groep draagt dus meer bij aan het BNP
- De niet-EER studenten studeren relatief meer in tekortsectoren als techniek en informatica. Daarvoor zijn onvoldoende Nederlandse gegadigden te vinden. Tekorten in deze sectoren hebben een negatief effect op de BV Nederland.
- Omgekeerd zitten de EER studenten vooral in studies die al ruim voldoende Nederlandse afstudeerders (kunnen) afleveren: sociale en culturele wetenschappen inclusief psychologie, geschiedenis, economie, bedrijfskunde. Op deze studies komen EER studenten in groten getale af, terwijl hun stay-rate laag is.

Kortom: het heeft weinig zin om veel beleid te maken richting de groep niet-EER studenten die de belastingbetaler vrijwel niets kost, die een nuttige bijdrage aan de Nederlandse samenleving hebben en waarvan de omvang prima te reguleren is.

Des te meer is beleid nuttig en nodig richting de veel grotere groep EER studenten.

Ontheffingen

De Minister stelt voor sommige opleidingen vrij te stellen van de 'bewijsplicht' inzake verzorging in het Engels. Voor de internationaal opererende instituten die hiervoor speciaal in het leven zijn geroepen (ISS, IHS c.s.) is dit evident.

De Minister noemt echter ook de opleidingen die geboekt staan als 'kleinschalig intensief'. Daarbij heeft hij vooral de University Colleges voor ogen (voor wie dit inderdaad in de rede ligt). Maar er zijn ook kleinschalig intensieve programma's die niet in het Engels opereren, bijvoorbeeld Bestuurs- en Organisationswetenschap aan de RUU of Beeldende Kunst aan de Gerrit Rietveld Academie. Er kan dus beter toegespitst op – en beperkt worden tot - de University Colleges.

Omgekeerd lijkt het onterecht dat de opleidingen die in het bezit zijn van een Bijzonder Kenmerk Internationalisering (BKI) niet automatisch ontheven zijn van de bewijsplicht – per slot zijn deze BKI-opleidingen internationale opleidingen pur sang.