

Internetconsultatie AMvB en ministeriële regeling voor de toets anderstalig onderwijs

28 juni 2024

Opgesteld door: NHL Stenden Hogeschool

Achtergrond

Internationalisering is belangrijk voor NHL Stenden. Het is een speerpunt binnen de organisatie en een van de pijlers van ons onderwijsconcept. Internationalisering is voor ons geen doel op zich, maar een middel om onze studenten op te leiden en voor te bereiden op de maatschappij en het werkveld. Het opdoen van interculturele vaardigheden zorgt ervoor dat onze studenten zich beter kunnen inleven in en samen kunnen werken met mensen die anders zijn dan zij. In tijden waarin onze maatschappij polariseert, is het leren omgaan met verschillen tussen mensen essentieel. Het bereidt studenten voor op een internationaal werkveld of het Nederlandse werkveld dat internationaal georiënteerd is. Nederlandse organisaties maken in toenemende mate deel uit van internationale netwerken en deze samenwerkingsverbanden hebben een positieve economische impact op onze regio.

Onze hogeschool ziet dat er in de maatschappij vragen zijn over het effect van een instroom van internationale studenten op lokale voorzieningen en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. NHL Stenden is van mening dat een goede balans in het internationaliseringsbeleid belangrijk is om tegemoet te komen aan de maatschappelijke zorgen. Tegelijkertijd beslaat de internationale studentenpopulatie van NHL Stenden slechts 13% van de gehele studentenpopulatie, waardoor de zorgen die leven in de maatschappij niet gelden voor de vestingen van onze hogeschool in Leeuwarden, Emmen, Assen, Meppel, Groningen en Terschelling.

NHL Stenden heeft de volgende bezwaren op en vraagtekens bij de AMvB Toets Anderstalig Onderwijs (hierna: TAO):

- De voorgestelde TAO is te streng voor het hbo en dreigt daarom zelf niet doelmatig te zijn;
- Er is onduidelijkheid over het precieze doel van de TAO als onderdeel van de Wet internationalisering in balans (Wib) en in de context van de bezuinigingsplannen uit het hoofdlijnenakkoord van het beoogde kabinet;
- Er is onduidelijkheid over de criteria en beoordeling van aanvragen hetgeen de transparantie van de procedure niet ten goede komt;
- De voorgestelde TAO kan tot gevolg hebben dat we opleidingen moeten afbouwen of ombouwen naar een Nederlandstalig aanbod. De WIB of aanvullende regelingen lijken geen oog te hebben voor vraagstukken rond het uitfaseren van een beëindigde opleiding of voor benodigde extra middelen voor de ombouw naar een Nederlandstalige programma.

De gebrekkige noodzaak voor de TAO

Er is een toename geweest in Engelstalig hoger onderwijs, echter de TAO schiet zijn doel voorbij in het geval van het hbo. In het hbo wordt 92% van de opleidingen in het Nederlands gegeven en 80% van het onderwijsaanbod wordt alleen in het Nederlands aangeboden. De Raad van State bevestigt de andere positie van het hbo ten opzichte van het wo ook in het advies over het wetsvoorstel en

stelt voor om het hbo op een andere manier te beoordelen dan het wo. Het aandeel van internationale studenten in de algehele populatie in het hoger onderwijs is klein. De maatschappelijke vraagstukken zoals een gebrek aan studentenhuysvesting en druk op lokale voorzieningen die elders ontstaan, spelen geenszins op de locaties van NHL Stenden. De druk op huysvesting en overige faciliteiten ligt met name in de universitaire studentensteden. Rondom de vestigingen van NHL Stenden is voldoende studentenhuysvesting en zijn er voldoende andere faciliteiten voor studenten. Er vindt bijvoorbeeld in Leeuwarden regelmatig afstemming met de gemeente en aanbieders van studentenhuysvesting plaats om dit te kunnen blijven waarborgen. Ook heeft de hogeschool daar eigen huysvesting op de campus.

Gelet op deze lokale context kan men zich afvragen of de doelmatigheidstoets zelf wel doelmatig is. De hoge administratieve last, waarover later meer, verhoudt zich niet tot de lage aantallen internationale studenten en het relatief beperkte Engelstalige onderwijsaanbod. Hoewel het aandeel anderstalige opleidingen op het gehele onderwijsaanbod klein is, is het van grote waarde voor het hoger onderwijs. Een international classroom is essentieel voor de persoonlijke en professionele ontwikkeling van nationale en internationale studenten. Studenten leren samen te werken met mensen die anders denken dan zij. Dit traint hun inlevingsvermogen en draagt bij aan hun persoonlijke ontwikkeling. Deze vaardigheden zijn ook essentieel voor de ontwikkeling van de regio als geheel.

In de toelichting van de voorgestelde AMvB wordt gepleit voor een geografische spreiding van verwante opleidingen. Gezien de waarde die NHL Stenden hecht aan de international classroom en de ruime beschikbaarheid van lokale voorzieningen, spelen wij graag een extra rol in het opnemen van internationale studenten om een betere geografische spreiding over Nederland te realiseren.

Onduidelijkheid over het precieze doel van de TAO

Bij de uitwerking van de TAO dreigen verschillende vraagstukken door elkaar te lopen. Het ogenschijnlijk doel van de TAO is het behouden en versterken van de Nederlandse taal in het onderwijs. Tegelijkertijd is het onderdeel van de Wet internationalisering in balans (Wib) die onder andere als ambitie 'het beheersen van de studenteninstromen' heeft. Bij zowel het onderdeel TAO als de overkoepelende Wib speelt als achterliggend argument de toegankelijkheid voor Nederlandstalige studenten tot het hoger onderwijs. Tot slot zijn er de plannen uit het hoofdlijnenakkoord om fors te bezuinigen op het hoger onderwijs.

De bevordering en het behouden van het Nederlands, het beheersen van studenteninstroom en de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandse studenten, zijn aparte doelen die te veel door elkaar dreigen te lopen waardoor er ongewenste effecten ontstaan. Door de TAO als zelfstandig onderdeel voor te leggen in deze internetconsultatie en niet de Wib in zijn geheel, dreigt de TAO nog meer als middel gebruikt te worden om de studentenstroom te beperken en een bezuiniging te realiseren. Daarmee wordt voorbijgegaan aan het taalbehoud en taalbevordering als bedoeling van de Wib op zich. Minder Engelstalig onderwijsaanbod leidt niet per definitie tot betere taalbevordering. Een duidelijker taalbeleid als onderdeel van de zelfregie in de breedte doet dat wel.

Het risico van een te sterke focus op de onderwijstaal gaat juist voorbij aan de kern van taalbeleid: de verbinding met de regio zodat de stayrate van internationale studenten verbetert.

Ook de ambassadeursfunctie van internationale alumni in het buitenland mag niet onderschat worden. De kennis van (Noord-) Nederland nemen de internationale alumni mee in hun carrière en dat is van waarde voor ons land en voor de regio.

Implementatieproblemen van de AMvB

De criteria uit de TAO introduceren een complexe bureaucratische procedure voor de toetsing van anderstalig onderwijs, wat leidt tot extra en onnodige administratieve lasten voor instellingen. De toelichting op de AMvB noemt de toets het sluitstuk op de zelfregie, maar de toets herhaalt juist een aantal stappen die vanuit de zelfregie al zijn toegezegd. Bovendien gaat de TAO aspecten toetsen die reeds zijn opgenomen in de WHW en al door de NVAO worden beoordeeld. Andere regels zoals de een derde/twee derde norm lijken niet uitvoerbaar. Dit leidt niet alleen tot hogere kosten. De tijd die aan deze administratieve last besteed moet worden, leidt ook tot minder beschikbare tijd voor de kern van het hoger onderwijs: het geven van kwalitatief goed onderwijs en het doen van onderzoek.

Wat betreft de **regionale omstandigheden** is de definitie van een grensregio arbitrair. Door slechts te kijken naar opleidingen die hemelsbreed 25 kilometer van de landsgrens aangeboden moeten worden, wordt geen rekening gehouden met de reële mobiliteit van studenten en arbeidsmarktstromen. Onze locaties op Terschelling en in Leeuwarden bevinden zich in en nabij krimp- en anticiperregio's.

Krimpregio's kunnen juist profiteren van anderstalig onderwijs om daarmee hun economie te versterken, ongeacht of de opleiding direct gelinkt is aan de regio. Een voorbeeld is het Beethoven programma dat ASML en gerelateerde IT-ondernemingen wil voorzien van goed opgeleid technisch personeel. In sommige branches is er een tekort aan bepaalde expertise waardoor het bedrijfsleven afhankelijk is van buitenlandse arbeidskrachten. Dit zien we al in de techniek, maar ook in het hoger onderwijs. Bovendien is het voor het vestigingsklimaat van (Noord-)Nederland van belang dat huidige tekorten op de arbeidsmarkt worden weggewerkt, zodat er meer arbeidspotentieel komt.

De roep vanuit de politiek om het vestigingsklimaat te verbeteren, in te zetten op innovatie en te investeren in het opleiden en aantrekken van meer internationaal talent in bijvoorbeeld de techniek staat haaks op de maatregelen die de minister presenteert in de Wib en de TAO. Hoe kunnen we als hogeschool deze opgaven rijmen?

Om toekomstige krimp tegen te gaan, is het van belang dat er voldoende voorzieningen zijn in Friesland en Drenthe. Toegang tot hoger onderwijs is zo'n voorziening. Daarom vragen wij om Drenthe en Friesland als geheel in aanmerking te laten komen voor een uitzondering op basis van regionale omstandigheden.

Het criterium dat "de anderstalige opleiding in aanmerkelijke mate bijdraagt aan de regionale kennisinfrastructuur of de regionale **arbeidsmarkt**" is te vaag en kan leiden tot willekeurige beoordelingen. Structurele arbeidsmarkttekorten zijn complex en kunnen niet altijd eenduidig worden vastgesteld. Dit criterium kan leiden tot uitsluiting van waardevolle opleidingen die bijdragen aan een meer flexibele arbeidsmarkt. Uit onderzoek van Nuffic blijkt dat internationale studenten uit de richtingen van Onderwijs en Techniek het vaakst in Nederland blijven. Juist in deze sectoren

hebben we een tekort aan werknemers.¹ Ook onder afgestudeerders in het economisch domein vindt men overigens een groot aantal blijvers. Het vergroten van deze stayrate van internationaal afgestudeerden is een belangrijk onderdeel van de zelfregie. Door hierin te investeren hoopt NHL Stenden dat een groter aandeel van onze internationale studenten behouden blijft voor de regio.

De focus op **unieke opleidingen** kan leiden tot een star systeem dat innovatie in het hoger onderwijs belemmert. Nieuwe, waardevolle opleidingen die niet uniek zijn, zouden ten onrechte kunnen worden uitgesloten. Daarnaast is het beoordelen van de internationale uniciteit van een opleiding een complexe en subjectieve taak, wat kan leiden tot discussies en vertragingen. Het is onduidelijk hoe de criteria in de praktijk zullen worden toegepast. Dit kan leiden tot rechtsongelijkheid en willekeur.

Het **internationale profiel** van een opleiding kan een rol spelen bij de doelmatigheid van anderstalig onderwijs. Zoals de VH ook al aangeeft, is het aanleveren van bewijs van een internationaal profiel erg tijdrovend. Er is aangegeven dat er een uitzonderingspositie is voor joint programmes en talenonderwijs, maar dat criterium geldt voor individuele opleidingen. Het internationale profiel hangt niet alleen af van individuele opleidingen van een instelling. Zoals de VH betoogt, hangt het profiel ook samen met de internationale positionering van de instelling als geheel.

Duurzame samenwerkingsverbanden met partneruniversiteiten zijn opgebouwd op basis van het totale aanbod van bestaand Engelstalig onderwijs. Samenwerking binnen de European University Alliances, zoals RUN-EU, gaat nog verder. In het huidige voorstel wordt niet gekeken naar de negatieve gevolgen van minder anderstalig onderwijs voor deze samenwerkingsverbanden en de impact die dit heeft op het onderwijs, maar ook op het onderzoek. Moeten deze verbanden dan opgezegd of afgebouwd worden? Gezien het belang dat gehecht wordt aan innovatie en het versterken van het Nederlandse vestigingsklimaat zijn internationale samenwerkingsverbanden in onderwijs en onderzoek onmisbaar.

Het criterium van **spreiding** kan uiteindelijk leiden tot een beperking van concurrentie tussen instellingen, wat de kwaliteit van het onderwijs kan schaden. Het starre kader van "beschikbaarheid van Nederlandstalig aanbod" houdt geen rekening met dynamische ontwikkelingen op de onderwijs- en arbeidsmarkt. Ook wordt geen rekening gehouden met de reële mobiliteit van Nederlandse studenten.

Bij de bovenstaande factoren zoals regionale omstandigheden, toegankelijkheid en spreiding is onduidelijk welke bewijsstukken instellingen moeten aandragen voor de doelmatigheidstoets. Gaat het ministerie van OCW bepalen welke bronnen gebruikt mogen worden? Bijvoorbeeld cijfers van het UWV en/of CBS? En gaat OCW vaststellen welke internationale rankings gebruikt mogen worden om de internationale positie van de instelling te bewijzen. Of worden instellingen geheel vrijgelaten waardoor er selectief 'geshopt' kan worden?

¹ Astrid Elfferich, Stayrate en arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden in Nederland (Nuffic, 2022) <https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2022-05/Stayrate%20en%20arbeidsmarktpositie%20van%20internationale%20afgestudeerden%20in%20Nederland.pdf>

Er zijn nog veel vragen onbeantwoord in relatie tot de doelmatigheidstoets. Mocht een bestaande opleiding de toets niet halen, dan is onduidelijk wat de gevolgen zijn. Krijgt een opleiding de mogelijkheid om de opleiding alsnog in het Nederlands aan te bieden? Komt het ministerie in dat geval de opleiding financieel tegemoet? Ook is onduidelijk wat moet gebeuren als de context waarin de instelling opereert verandert, als de arbeidsmarkt verandert of een regio zich ontwikkelt van een krimp- naar een groeiregio of vice versa. Zal een aanvraag periodiek herhaald worden met alle administratieve lasten van dien?

Het gebrek aan duidelijke afbakening van de begrippen, de bewijslast en de open vragen zorgt voor onzekerheid en mogelijke willekeur, wat zou kunnen leiden tot juridische procedures. De suggestie van de VH om te komen met een duidelijke matrix die de beoordeling minder subjectief en transparanter maakt, is een goede aanvulling.

Toegankelijkheid van het hoger onderwijs

Toegankelijkheid van het hoger onderwijs is een onderliggend doel van de Wib en de TAO. NHL Stenden hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van het onderwijs. Onze hogeschool heeft echter te maken met prognoses van dalende studentenaantallen. Het terugdringen van het aantal internationale studenten kan daardoor juist in onze regio tot gevolg hebben dat bepaalde opleidingen die nu aangeboden worden, niet meer mogelijk zijn als het aantal buitenlandse studenten terugloopt. Dit heeft dan ook gevolgen voor de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten tot bepaalde expertises. Een terugloop van buitenlandse studenten kan, al dan niet in combinatie met bezuinigingen, er niet alleen toe leiden dat bepaalde opleidingen verdwijnen uit het onderwijslandschap, maar zelfs dat onderwijslocaties moeten sluiten. De toegankelijkheid van het hbo in onze regio komt daarmee stevig in het geding.

NHL Stenden is van mening dat de TAO zoals in het voorstel beschreven te zwaar is voor het hbo. Daarom pleit NHL Stenden voor een lichtere toets zoals ook de VH voorstelt. Taalbeleid, het beperken van de studenteninstroom en internationaliseringsbeleid worden te weinig als samenhangende doelen gezien. In de huidige plannen lijkt de focus vooral te liggen op het beperken van de studentenstromen en op bezuinigingen. In de huidige context leidt de toets daarnaast tot veel onduidelijkheid en tijdrovende procedures met mogelijke rechtszaken tot gevolg. Dit zorgt voor vertraging van het gehele proces. Een lichtere toets en het volgen van de maatregelen uit de zelfregie van de VH leiden al op veel kortere termijn tot meer balans in het gehele vraagstuk en tot een duidelijker taalbeleid om het Nederlands in het hoger onderwijs te behouden en versterken.