

Vergaderjaar 2023–2024

22 452

Internationalisering van het onderwijs

Nr. 89

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2024

Op 14 november jl. heb ik de Vereniging Hogescholen (VH) en de Universiteiten van Nederland (UNL) verzocht om vooruitlopend en aanvullend op het voorstel Wet internationalisering in balans (hierna: WIB) te komen tot een aanpak voor zelfregie¹. Daarnaast is tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 16 en 18 januari jl. in uw Kamer de motie Hertzberger c.s. ingediend. Deze roept op om binnen acht weken een plan te maken om het aandeel Engelstalige opleidingen stevig terug te dringen². Op 23 januari jl. is deze motie aangenomen. De koepels hebben deze oproep op mijn verzoek meegenomen in hun zelfregieplannen. Met deze brief zend ik uw Kamer de definitieve zelfregieplannen van de hogescholen en universiteiten verenigd in de VH en UNL toe. Daarmee beschouw ik tevens de motie Hertzberger c.s. als afgedaan.

De plannen voor zelfregie zie ik als onmisbaar onderdeel van de aanpak om de internationalisering van het hbo en wo duurzaam in balans te brengen. Om deze balans te bereiken is meer regievoering op stelsel-niveau nodig, waarbij de hogescholen en universiteiten vanuit hun autonomie en maatschappelijke verantwoordelijkheid eerst aan zet zijn. Daarnaast bieden de wettelijke maatregelen die ik voorstel in de WIB mogelijkheden ook tot regievoering, zowel voor instellingen, individueel en gezamenlijk, als voor de overheid. Zo borgen we de positie van het Nederlands als onderwijs- en onderzoekstaal en sturen we gericht op studentenstromen³.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 22 452, nr. 87

² Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VIII, nr. 74

³ Kamerstukken II 2022/23, 22 452, nr. 85

Waardering voor collectieve verantwoordelijkheid

Om te beginnen wil ik mijn waardering uitspreken naar de koepelorganisaties en de individuele instellingen voor het komen tot deze aanpak voor zelfregie. De hogescholen en de universiteiten kijken met deze plannen over de grenzen van hun eigen instelling heen en nemen collectief verantwoordelijkheid ten behoeve van de balans in het stelsel als geheel. Hierbij hebben zij oog voor alle onderwerpen die ik adresseerde in mijn verzoek tot zelfregie, waaronder bredere maatschappelijke effecten van internationalisering op onder meer huisvesting, werving en de blijfkans van internationale studenten. Ik ben mij daarbij 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 die van universiteiten, zoals ook blijkt uit de door de koepels meegezonden cijfers. Zo is 80% van de hbo-bacheloropleidingen alleen in een Nederlandstalige variant beschikbaar, is 12% in een Nederlandstalige en anderstalige variant beschikbaar en is 8% volledig anderstalig. Voor de universiteiten geldt dat op dit moment 51% van de wo-bacheloropleidingen alleen in een Nederlandstalige variant beschikbaar is, 19% in een Nederlandstalige en anderstalige variant en dat 30% volledig anderstalig is. Zie ook de bijlage kerncijfers en definities.

Met de zelfregieplannen committeren onderwijsinstellingen zich aan onderlinge afspraken op een aantal belangrijke elementen van internationalisering. Ik ben blij om te constateren dat het belang van het Nederlands als professionele en academische taal duidelijk erkend wordt door zowel de hogescholen als de universiteiten. Daarmee sluiten zij aan bij één van de kerndoelstellingen van de WIB. De aandacht voor taal blijkt ook uit de voornemens op het gebied van taalvaardigheid van studenten: werkgroepen van deskundigen ontwikkelen gezamenlijk cursusaanbod en verspreiden goede voorbeelden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het referentiekader voor taalcompetenties dat de Taalunie ontwikkelde⁴. Ook is er aandacht voor de scholing van anderstalig personeel. Daarnaast is door de hogescholen en universiteiten afgesproken dat het Nederlands als formele bestuurstaal binnen de instellingen geldt. Meertaligheid blijft hiermee mogelijk, en is bijvoorbeeld ook nodig om internationale studenten en medewerkers te betrekken bij medezeggenschap, maar Nederlands is het uitgangspunt. Met deze toezegging beschouw ik de motie Van der Molen als afgedaan⁵.

In beide plannen wordt bevestigd dat brede, actieve werving van internationale studenten niet zal plaatsvinden, maar dat er wel ruimte is voor slimme, gerichte werving voor bijvoorbeeld tekortsectoren. Dit bouwt voort op de huidige wervingsstop⁶. De VH stelt daarbij terecht vast dat deze strategie van instellingen dient te passen bij een breder narratief, ook gedeeld en uitgedragen door de overheid, over de positionering van Nederland als kennisland. Ik acht het aan mijn opvolger om hier met instellingen aan te werken en om hierin weloverwogen keuzes te maken, passend bij de bredere migratieafspraken van het nieuwe kabinet. In mijn verzoek aan de hogescholen en universiteiten heb ik tot slot het belang van aandacht voor huisvesting in de aanpak voor zelfregie benoemd. De hogescholen en universiteiten gaan in hun aanpak ook in op hun rol in

⁴ *Taalcompetent in het hoger onderwijs. Kader voor een taalcompetentieversterkendaanbod aan hogescholen en universiteiten.* Taalunie, 2022.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 31 288, nr. 857

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1004

huisvesting en de communicatie daarover naar studenten. Daarmee beschouw ik tevens de motie Kwint c.s. als afgedaan⁷.

Nederlandstalig en anderstalig opleidingsaanbod

In het verzoek tot zelfregie heb ik de instellingen gevraagd om een kritische heroverweging van het huidige anderstalige en Nederlandstalige opleidingsaanbod. Hiervoor hebben hogescholen en universiteiten allereerst in kaart gebracht hoeveel Nederlandstalige, anderstalige en tweetalige opleidingen er binnen de verschillende sectoren zijn⁸. De conclusie van de hogescholen is dat de toegankelijkheid van het Nederlandstalige onderwijs in het hbo niet in het geding is; om dat zo te houden richten zij een proces van gezamenlijke afstemming in.

Het verzoek om het huidige anderstalige opleidingsaanbod kritisch tegen het licht te houden, heeft bij de universiteiten onder andere geleid tot het voornemen om Nederlandstalige trajecten toe te voegen en zo de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten te verzekeren. Dit tevens ter voorbereiding op het kunnen inzetten van de numerus fixus op anderstalige trajecten. Het voornemen is om op termijn ook anderstalige opleidingen en trajecten om te zetten naar het Nederlands, al betreft dit nu nog een beperkt aantal opleidingen. Na de zomer van 2024 volgt besluitvorming door instellingen en blijkt of de beoogde inventarisatie tot de gewenste effecten leidt. Het voornemen om het aandeel Nederlandstalige opleidingen en trajecten te vergroten zie ik dan ook als een startpunt in het kritisch heroverwegen van het huidige anderstalige aanbod, waarover ik graag met de universiteiten in gesprek blijf.

Deze voornemens moeten nog besproken worden met de medezeggenschap van de individuele instellingen, maar kunnen tot gevolg hebben dat het aandeel volledig anderstalige bachelors afneemt van 30% naar 21%. Dit is in lijn met het verzoek uit de motie Hertzberger c.s., die vraagt om het terugdringen van het aandeel Engelstalige opleidingen⁹. Daarnaast kan dit resulteren in een toename van het aantal opleidingen met een Nederlandstalig én een anderstalig traject (van 19% naar 27%), waarbij universiteiten zich voornemen om capaciteitsfixi aan te brengen op meerdere anderstalige trajecten zodra dit instrument beschikbaar is. Ook zeggen de universiteiten toe geen nieuwe anderstalige opleidingen te zullen starten totdat de WIB in werking treedt¹⁰. Dit is een belangrijke stap.

Governance

De implementatie van de zelfregieplannen op sector- en instellingsniveau vraagt om een gedegen procesinrichting. Kritische keuzes dienen goed afgestemd tot stand te komen en ook moet helder zijn hoe eventuele geschillen beslecht gaan worden via een gedragen beslisstructuur. Daarbij hebben hogescholen en universiteiten een vorm gekozen die passend is bij de eigenheid van hun huidige governance en samenwerkingsverbanden, en die voor hen werkt om blijvend regie te voeren op het vraagstuk. Zo hebben de hogescholen een jaarlijks, cyclisch proces

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1010

⁸ Daarbij maakt UNL gebruik van een eigen definitie van Nederlandstalig, anderstalig en tweetalig aanbod. De WIB introduceert een nieuwe definitie van anderstalig aanbod waarbij de meertalige variant wegvalt, waardoor een opleiding alleen nog als Nederlandstalig (minder dan 1/3 anderstalige studiepunten) of anderstalig (meer dan 1/3 anderstalige studiepunten) kan worden beschouwd. De VH heeft in de vlootshouwer reeds gebruik gemaakt van de nieuwe definitie.

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VIII, nr. 74

¹⁰ Behalve wanneer het gaat om opleidingen in het kader van het Europese universiteiten initiatief.

ingericht, waardoor de hogescholen zich elk jaar na evaluatie opnieuw aan de gezamenlijke inzet committeren middels een bindingsbesluit. Hiervoor maak ik de hogescholen een groot compliment. Zij hebben gekozen voor stevige gezamenlijke regie en besluitvorming.

Het zelfregieplan van de universiteiten sluit aan bij binnen de universitaire gemeenschap geëigende bestuurlijke processen, waarbij de zelfregie is gebaseerd op gezamenlijke bestuurlijke afspraken die de universiteiten hebben gemaakt binnen UNL. Ik ga ervanuit dat universiteiten met deze bestuurlijke afspraken in staat zullen zijn om onderling tot oplossingen te komen, ook bij het toewerken naar een toegankelijk, doelmatig en kwalitatief hoogwaardig Nederlandstalig en anderstalig aanbod. Zo niet, dan volgt dat te zijner tijd uit het wettelijk instrumentarium van de WIB.

Vervolg zelfregie

De koepelorganisaties en de individuele instellingen zijn op dit moment bezig met de implementatie van deze zelfregieplannen. Deze plannen zijn door de hogescholen en universiteiten zelf ontwikkeld en vastgesteld, maar zie ik als vooruitlopend en aanvullend op het wetsvoorstel. Ik wil nogmaals mijn waardering uitspreken richting de koepelorganisaties en de individuele instellingen voor de inspanningen die zij verricht hebben om tot deze gezamenlijke plannen te komen. Het is een belangrijke en gedurfde stap. Op dit moment betrek ik de hogescholen en universiteiten bij de uitwerking van de lagere regelgeving bij het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zelf ligt op dit moment bij de Raad van State voor advies. Ten aanzien van het amendement Martens-America, ben ik in afwachting van de behandeling van de begrotingswet van OCW in de Eerste Kamer waar het amendement onderdeel van uitmaakt¹¹. Daarna zal ik u nader informeren over de uitvoering en gevolgen van de met dit amendement beoogde introductie van de capaciteitfixus op een traject binnen een bacheloropleiding of associate degree-opleiding.

Verder acht ik het wenselijk om met de hogescholen en universiteiten tot bestuurlijke afspraken te komen, complementair aan de zelfregie en het wetsvoorstel. Hierin kunnen bijvoorbeeld gezamenlijke ambities nader ingevuld worden en samenwerkingsafspraken tussen de koepelorganisaties en mijn ministerie vastgelegd worden. De bestuurlijke gesprekken hierover lopen.

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

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VIII, nr. 45.

Bijlage: kerncijfers en definities bij de Wet internationalisering in balans en zelfregie

In de zelfregieplannen zijn reeds dataoverzichten opgenomen met daarin de belangrijkste cijfers rondom instroom en anderstalig opleidingsaanbod in respectievelijk het hbo en het wo. In deze bijlage worden de cijfers opgesomd en overzichten waar mogelijk aangevuld¹².

Bij de duiding van de cijfers uit de zelfregieplannen en overige bronnen dient rekening gehouden te worden met de verschillende definities die gehanteerd worden voor centrale begrippen. Zo zijn er verschillende manieren om een internationale student, de internationale instroom en een anderstalige opleiding te definiëren. In deze bijlage worden gehanteerde definities daarom nader toegelicht.

Aantal ingeschreven (internationale) studenten in de bachelor

Van het totale aantal bachelor studenten in het academisch jaar 2023/24 worden er 574.030 gerekend als niet-internationale student en 90.300 gerekend als internationale student. Dit betekent dat in het academisch jaar 2023/24 13,6% van de bachelor studentenpopulatie in het hbo en wo bestaat uit internationale studenten. Deze internationale studenten zijn als volgt over de bacheloropleidingen van het hbo en het wo verdeeld. In de hbo-bachelor staan 33.940 internationale studenten ingeschreven, wat neerkomt op 7,6% van het totaal aantal hbo-bachelor studenten. In de wo-bachelor staan 56.490 internationale studenten ingeschreven, wat neerkomt op 25,5% van het totaal aantal wo-bachelor studenten.

	Totaal	Internationaal	Aandeel internationaal
Bachelor geheel ho	664.340	90.300	13,6%
Hbo-bachelor	445.700	33.940	7,6%
Wo-bachelor	221.490	56.490	25,5%

Een internationale student wordt als volgt gedefinieerd: een student met een niet-Nederlandse nationaliteit en een niet-Nederlandse vooropleiding. Studenten met een onbekende nationaliteit en staatlozen, worden beschouwd als studenten met een niet-Nederlandse nationaliteit. Studenten die beschikken over de Nederlandse nationaliteit en daarnaast nog een andere nationaliteit hebben («dubbel paspoort»), worden beschouwd als Nederlandse studenten. Als er geen informatie over de vooropleiding bekend is, wordt de vooropleiding beschouwd als een niet-Nederlandse vooropleiding.

Voor zowel het totale aantal bachelor studenten als voor de instroomcijfers in de bachelor (zie hierna), geldt dat CBS het hbo en het wo afzonderlijk telt, los van het gehele hoger onderwijs.¹³ Dit betekent dat studenten die doorstromen van hbo naar wo of andersom opnieuw

¹² De cijfers in deze bijlage zijn hoofdzakelijk ontleend aan CBS Statline: Hoger onderwijs; internationale studenten, onderwijskenmerken (geraadpleegd 26 maart 2024). Mogelijk wijken deze vanwege verschillende geraadpleegde data licht af van de cijfers die door de VH en UNL zijn aangeleverd in de zelfregieplannen. In de CBS-cijfers worden inschrijving voor associate degree opleidingen meegeteld met de inschrijvingen voor de bacheloropleidingen.

¹³ In lijn met de kamerbrief «Het vervolgonderwijs als waaier» (Kamerstukken II 2023/24, 31 288, nr. 1111), is gepoogd om daar waar mogelijk hiërarchische aanduidingen van het vervolgonderwijs te vermijden. CBS gebruikt echter in de brondata hoger onderwijs als zelfstandig gedefinieerde categorie vervolgonderwijs – vandaar dat in dit geval wordt aangesloten bij die benaming.

worden geteld. Dat verklaart ook waarom de totale aantallen wo en hbo in de tabellen niet optellen tot het tot het totaal ho.

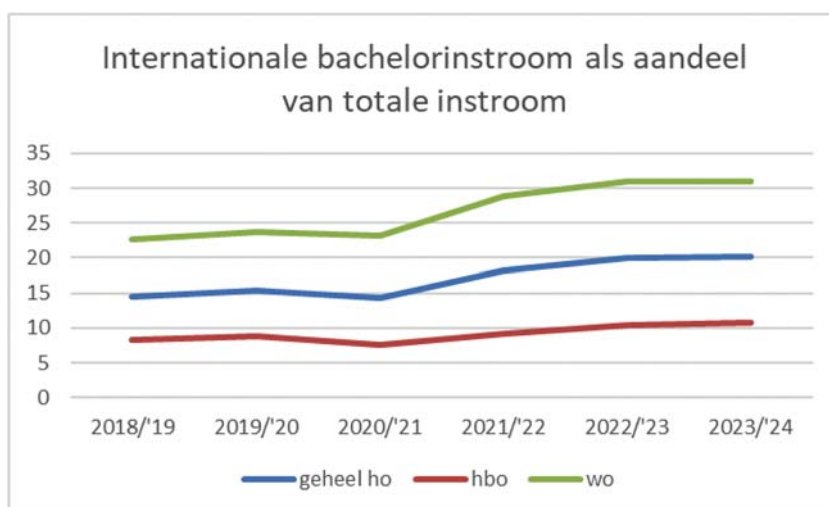
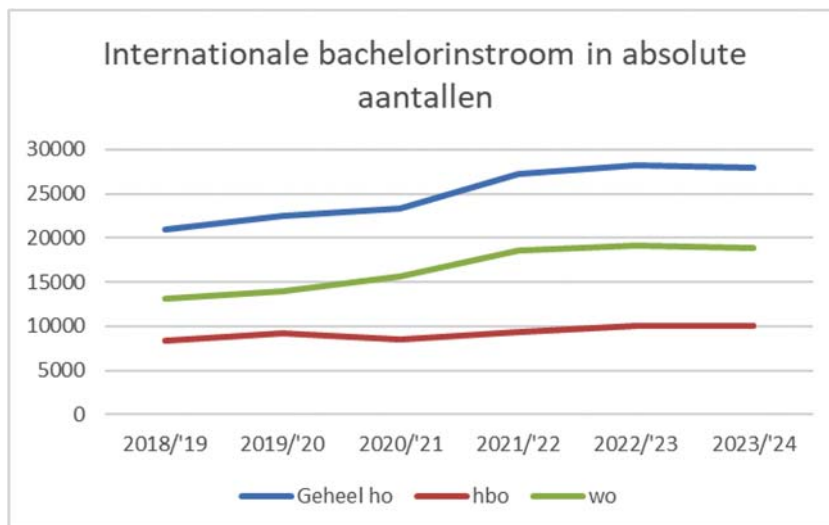
Eerstejaars instroom (internationale) studenten

In het academisch jaar 2023/'24 schreven 138.610 studenten zich voor het eerst in voor een bacheloropleiding in het Nederlandse hbo of wo. Van de totale instroom in de bachelor kunnen 27.960 studenten worden geïdentificeerd als internationale student, wat neerkomt op 20,2%. Wanneer we verder uitsplitsen naar het soort onderwijs, zien we in de hbo-bachelor een totale instroom van 93.660 studenten, waarvan 10.090 internationale studenten, wat neerkomt op 10,8%. De totale instroom in de wo-bachelor omvat 60.490 studenten, waarvan 18.800 internationale studenten, wat neerkomt op 31,1%.

	Totaal instroom	Internationaal	Aandeel internationaal
Bachelor geheel ho	138.610	27.960	20,2%
Hbo-bachelor	93.660	10.090	10,8%
Wo-bachelor	60.490	18.800	31,1%

De instroom van internationale studenten in de associate degree- en bacheloropleidingen in het gehele hbo en wo heeft zich ontwikkeld van 20.950 in 2018 tot 27.960 in 2023. De piek van het absolute aantal internationale instromers lag in 2022 met een aantal van 28.270. Het laatste jaar is de internationale instroom in de bachelor voor het eerst licht gedaald. Wanneer echter wordt gekeken naar het aandeel van internationale studenten in de totale eerstejaars instroom, dan valt op dat in 2018 14,5% van de totale eerstejaars instroom internationaal was, waar dat in 2023 gegroeid is naar 20,2%.

In het hbo zijn de absolute instroomaantallen in de bachelor gegroeid van 8.420 internationale instromers in 2018 tot 10.090 internationale instromers in 2023. Het aandeel internationale instromers binnen de gehele instroom steeg in de hbo-bacheloropleidingen van 8,3% in 2018 tot 10,8% in 2023. Voor de wo-bacheloropleidingen geldt dat het absolute aantal internationale instromers groeide van 13.170 in 2018 tot 18.800 in 2023. Het aandeel internationale instromers binnen de gehele instroom steeg eveneens. In 2018 bestond 22,7% van de totale instroom in de bachelor uit internationale studenten, in 2023 betrof het aandeel internationale studenten 31,1% van de totale instroom.



Het CBS definieert eerstejaars instromers als personen die voor het eerst in Nederland in het hbo of wo zijn ingeschreven, ongeacht of ze instromen in de bachelor, master of ad. Dit geeft een goed beeld van de verhouding tussen de instroom van internationale studenten en Nederlandse studenten in associatie degree- en bacheloropleidingen, maar kan voor de masteropleidingen een vertekend beeld geven¹⁴.

Taal van het opleidingsaanbod

Volgens het zelfregieplan van de VH is 80% van de hbo-bacheloropleidingen alleen in een Nederlandstalige variant beschikbaar, is 12% in een Nederlandstalige en anderstalige variant

¹⁴ Als gevolg van de definitie lijken de instroomcijfers van internationale studenten onevenredig hoog te zijn in de masteropleidingen. Dit komt doordat Nederlandse masterstudenten meestal al een bacheloropleiding hebben afgerond in het Nederlandse stelsel van hbo en wo en daarom niet meer worden meegeteld als instromers in het hbo of wo (alleen Nederlandse studenten die nog niet eerder in Nederland een bachelor deden tellen dus mee als nieuwe inschrijvingen). Zie ook: Nuffic, *Factsheet Internationale Studenten* (2023).

beschikbaar en is 8% volledig anderstalig. Uit de UNL-factsheet blijkt dat 51% van de wo-bacheloropleidingen alleen in een Nederlandstalige variant beschikbaar is, terwijl 19% in een Nederlandstalige en anderstalige variant en dat 30% volledig anderstalig is¹⁵.

Een belangrijke kanttekening bij de gegevens over de taal van het opleidingsaanbod is de invloed van de nieuwe definitie van een anderstalige opleiding die wordt geïntroduceerd in de WIB. In de zelfregieplannen wordt door UNL gebruik gemaakt van een eigen definitie. De WIB introduceert een nieuwe definitie waarbij de meertalige variant wegvalt, waardoor een opleiding alleen nog als Nederlandstalig (minder dan 1/3 anderstalige studiepunten) of anderstalig (meer dan 1/3 anderstalige studiepunten) kan worden beschouwd. Door deze andere definitie zal waarschijnlijk een deels gewijzigd beeld ontstaan van het taallandschap van universitaire bacheloropleidingen. VH heeft in de vlootstouw reeds gebruik gemaakt van de nieuwe definitie.

¹⁵ Zelfregieplannen VH en UNL.