

Vergaderjaar 2022–2023

35 282

Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met het stellen van voorschriften ten behoeve van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en met betrekking tot taal in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs (Wet taal en toegankelijkheid)

L

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2023

In juni 2022 heb ik uw Kamer laten weten het bij uw Kamer aanhangige wetsvoorstel Wet taal en toegankelijkheid graag te willen aanhouden, zodat eerst het vraagstuk omtrent de beheersing van internationale studentenstromen integraal kon worden onderzocht. Middels deze brief wil ik uw Kamer informeren over mijn voornemen om voorgenoemde Wet in te trekken. De onderbouwing voor dit voornemen vindt uw Kamer in bijgaande brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal inzake de beheersing van internationale studentenstromen in het hoger onderwijs.

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2023

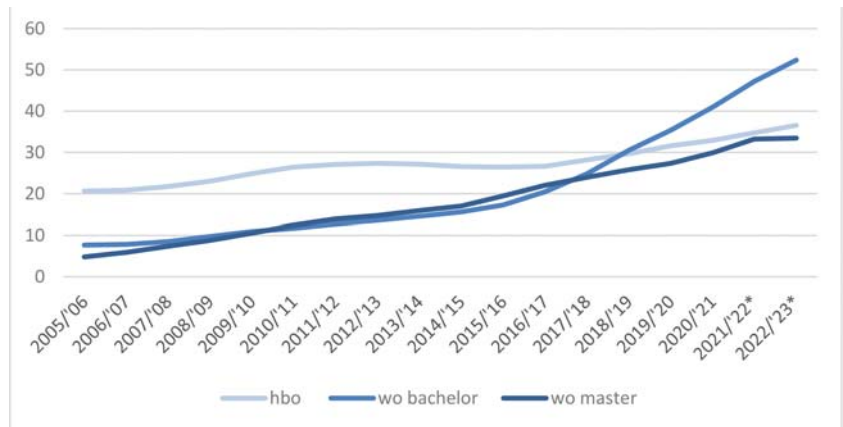
De internationale dimensie van het hoger onderwijs en onderzoek heeft een belangrijke toegevoegde waarde voor de student, de onderwijsinstelling, de samenleving en (kennis)economie. Over de gehele wereld kennen excellente onderwijsinstellingen een belangrijke instroom van studenten van buiten de landsgrenzen en hun impact strekt zich nadrukkelijk uit buiten het nationale domein. De sterke internationale dimensie zorgt ervoor dat ook in ons land het hoger onderwijs een rijke leeromgeving biedt die het blikveld van de Nederlandse student verbreedt. Nederland kan hierdoor een belangrijke rol spelen in de wereldeconomie en grote maatschappelijke vraagstukken die onze landsgrenzen overschrijden, zoals energie, klimaat en veiligheid. Hierin zoeken we van nature de samenwerking. De Nederlandse wetenschap, en breder onze samenleving en kenniseconomie, zijn als geen ander internationaal georiënteerd. Bovendien zijn delen van onze arbeidsmarkt, met name in strategische groeisectoren, afhankelijk van kennismigranten.

De internationalisering van ons onderwijs is sterk in beweging. Sinds 2015 is het aantal studenten in het Nederlandse hoger onderwijs aanzienlijk gegroeid, van zo'n 700.000 naar bijna 820.000.¹ Een aanzienlijk deel van deze groei komt vanwege de toenemende instroom van internationale studenten, met name in het wetenschappelijk onderwijs (hierna: wo). In het studiejaar 2021/2022 volgden ongeveer 115.000 internationale studenten een studie in het Nederlandse hoger onderwijs.² In het wetenschappelijk onderwijs kwam 40% van de instroom van buiten Nederland (in 2015 was dit nog 28%). Volgens cijfers van de Universiteiten van Nederland (hierna: UNL) maakten internationale studenten in dat jaar 23% uit van de totale universitaire studentenpopulatie. Hieronder vallen zowel studenten uit de Europese Economische Ruimte (EER-studenten) als van daarbuiten (niet-EER-studenten). Het is een duidelijke trend dat steeds meer internationale studenten dankbaar gebruik maken van de mogelijkheid om hun studie, een deel van de studie of een stage binnen het Nederlandse hoger onderwijs te genieten.

¹ CBS, hoger onderwijs; ingeschrevenen, onderwijssoort, opleidingsfase en -vorm, 10 maart 2023.

² CBS, 40 procent eerstejaars universiteit is internationale student, 18 maart 2022.

Figuur 1. Totale internationale studentenaantallen (x 1.000)¹



¹ CBS, 40 procent eerstejaars universiteit is internationale student, 18 maart 2022.

* voorlopige cijfers

Deze groei is niet verrassend. De hoge kwaliteit, brede toegankelijkheid en goede aansluiting op de arbeidsmarkt van ons hoger onderwijs wordt internationaal geprezen. De toename van internationale studenten komt mede doordat Nederland een groot en groeiend onderwijsaanbod in het Engels kent. Dit onderwijsaanbod kent tevens maar in zeer beperkte mate capaciteitsbeperkingen. Tegelijkertijd zal de beoogde herinvoering van de basisbeurs per studiejaar 2023/2024 het mogelijk aantrekkelijker maken voor buitenlandse studenten om in Nederland te studeren.

De afgelopen jaren zien we in toenemende mate zorgen ontstaan over deze ongeremde internationalisering, zowel binnen het onderwijs als daarbuiten in de bredere leef- en werkomgeving. De onderwijskwaliteit komt onder druk te staan door overvolle collegezalen en een hoge werkdruk van docenten. Daarnaast dreigt de toegankelijkheid voor Nederlandse studenten bij verschillende Engelstalige opleidingen in het gedrang te komen. Voornamelijk in de grote steden zien we dat steeds meer studenten bij de start van het studiejaar geen huisvesting kunnen vinden. Deze trends doen afbreuk aan de ervaring die het onderwijs en het studentenleven in Nederland hoort te bieden.

Het zijn slechts enkele factoren die de noodzaak onderschrijven om in het kader van internationalisering te komen tot een betere balans in het stelsel. We moeten ervoor waken dat de wal het schip gaat keren: dat de kwaliteit van ons hoger onderwijs zo onder druk komt te staan dat daardoor onze internationale toppositie wordt ondergraven. Deze balans vraagt om een strategische herbezinning over internationalisering en de uitwisseling van talent. Een balans die enerzijds recht doet aan de grote toegevoegde waarde van internationalisering en anderzijds aan de houdbaarheid van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het hogeronderwijsstelsel en de maatschappelijke kosten daarvan.

We moeten trots zijn op de kwaliteiten van het Nederlandse hoger onderwijs, waar internationale studenten een integraal onderdeel van uitmaken. Om internationalisering duurzaam in het stelsel te verankeren is een langjarige en gerichte aanpak nodig. Dit vraagt dat we naast een gaspedaal ook een rem hebben, maar bovenal een stuur. Dit vereist een instrumentarium dat de voordelen van internationalisering kan versterken en de nadelen kan verkleinen, en dat ons in staat stelt hier gericht, strategisch en vanuit het perspectief van het gehele stelsel in te handelen, ook als in de toekomst omstandigheden wijzigen. Ons stelsel dient in staat te zijn op veranderingen in te spelen, maar wel op een wijze waarin

gedurende het proces het evenwicht wordt bewaakt zodat grote en snelle schokken instellingen niet uit balans brengen.

Het vraagt ook om een instrumentarium dat rekening houdt met de diversiteit van het stelsel. Zo moet er altijd ruimte blijven voor specifieke opleidingen voor de internationale arbeidsmarkt en kleinschalig onderwijs dat van nature vanuit internationaal perspectief onderwijs aanbiedt, zoals university colleges en kunstvakopleidingen. Ook moet er nadrukkelijk ruimte zijn voor maatwerk in relatie tot krapte op de arbeidsmarkt en aandacht voor regionale verschillen en de specifieke noden van de samenleving en arbeidsmarkt in de regio's, zoals ook door uw Kamer benadrukt werd tijdens het debat hierover op 31 januari jl. Instellingen in grensgebieden hebben vanzelfsprekend een andere positie wat betreft internationalisering.

Ik onderken dat op het gebied van internationalisering er (fase)verschillen bestaan tussen het hoger beroepsonderwijs (hierna: hbo) en het wo. Hogescholen hebben over het algemeen op dit moment (nog) een kleiner aandeel internationale studenten, met uitzondering van een aantal specifieke instellingen, en de onderwijstaal is in het overgrote deel van de opleidingen Nederlands. Dit betekent echter niet dat binnen het hbo geen noodzaak is voor strategisch handelen voordat ook daar dezelfde urgente problemen gaan ontstaan als in het wo. In deze brief richt ik mij enkel op het hbo en wo, maar in de bredere discussie over internationalisering dient de volledige waaier van het vervolgonderwijs te worden betrokken, inclusief het mbo. Juist daar liggen prachtige mogelijkheden om de internationale uitwisseling van studenten en docenten te bevorderen in nauwe aansluiting met het bedrijfsleven. De op dit moment lopende Toekomstverkenning middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap (hierna: toekomstverkenning) heeft dan ook betrekking op de volledige waaier.

Er moeten in ieder geval scherpe en gerichte keuzes gemaakt worden. Keuzes waarin ik mijn rol als stelselverantwoordelijke neem, maar ook keuzes waarbij ik hoge verwachtingen stel aan het veld om ook te handelen met het belang van het hele stelsel voor ogen.

In de huidige wet- en regelgeving zijn al enkele instrumenten die de instroom van (internationale) studenten kunnen beheersen. De praktijk laat echter zien dat dit onvoldoende is. Uitgaande van de huidige wet- en regelgeving, zie ik op z'n minst vijf noodzakelijke additionele elementen voor een maatregelenpakket dat de balans terug in het stelsel moet brengen: (1) wijze van bekostiging, (2) centrale regievoering, (3) werving en toegankelijkheid, (4) taal en (5) het beter benutten van de voordelen van internationalisering.

In deze brief kondig ik nog geen maatregelen aan voor het eerste element, de bekostiging. Aanpassing van het huidige bekostigingsmodel zal namelijk niet enkel effect hebben op internationalisering, maar breder impact hebben op het stelsel en andere stelselvraagstukken zoals krimp, macrodoelmatigheid, profilering en (regionale) arbeidsmarkt. Tegelijkertijd weten we ook dat bekostiging niet onbeperkt zal kunnen blijven meegroeien met de groeiende internationale studentenaantallen. In breder perspectief moet daarom de instroom van studenten worden gezien. Een voorstel voor eventuele maatregelen rondom bekostiging volgt in mijn beleidsreactie op de toekomstverkenning. Deze reactie zal na de zomer van 2023 met uw Kamer worden gedeeld. Op de vier andere elementen wil ik op dit moment al wel een flinke stap zetten. Hieruit volgen een aantal concrete maatregelen, die later in de brief nader worden toegelicht:

- i. centrale regievoering op internationalisering in het hoger onderwijs;
- ii. wettelijke kaders voor:
 - a. Een capaciteitsfixus voor (anderstalige) trajecten binnen een Nederlandstalige opleiding.
 - b. Beperkte toelating van niet-EER-studenten bij capaciteitsgebrek.
 - c. Het bevorderen van de Nederlandse uitdruktingsvaardigheid van alle studenten in alle opleidingen en introductie van een toets anderstalig onderwijs.
 - d. Verduidelijking van huidige taaleisen
- iii. bestuurlijke afspraken met het onderwijsveld over onder andere werving, begeleiding van internationale studenten richting de Nederlandse arbeidsmarkt, studentenhuysvesting en voertaal binnen de instelling;
- iv. aanscherping kaders voor accreditatie;
- v. blijvende inzet op reeds ingezette ontwikkelingen op gebied van internationalisering.

Tenslotte een opmerking over het wetsvoorstel Wet taal en toegankelijkheid (hierna: WTT). Uit bovenstaande volgt dat ik voornemens ben om niet door te gaan met de WTT, dit in tegenstelling tot het verzoek uit de aangehouden motie van het lid Peters.³ Reden hiervoor is dat ik steviger beleid wil formuleren rond internationalisering dan in de WTT is opgenomen. Het invoeren van de WTT zou snel verdere juridische aanscherping vergen, wat ik bezwarend vind vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur tegenover de instellingen, studenten en andere belanghebbenden. De WTT bevat beslist een aantal elementen die goed passen in het in deze brief voorgestelde instrumentarium, maar andere elementen ontbreken of gaan niet ver genoeg. Zo is er binnen de WTT wel sprake van een mogelijke capaciteitsbeperking op anderstalige trajecten, maar kan de capaciteitsfixus tegelijkertijd slechts drie jaar achtereen worden ingezet, gecombineerd met de opdracht aan de instelling om die capaciteit alsnog te aan te passen aan de vraag. Dit sluit niet aan bij de insteek van mijn aanpak van blijvende beperking. Uit oogpunt van rechtszekerheid en transparantie kies ik ervoor mijn beleid uit deze brief op één moment in een wetsvoorstel te vervatten.

Leeswijzer

Om de uitdagingen van de huidige situatie goed te begrijpen, start ik eerst met een korte context van hoe het denken over internationalisering zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Daarna schetst ik de uitgangspunten en overwegingen van waaruit ik handel. Vervolgens ga ik in op de eerdergenoemde elementen die een effectief maatregelenpakket zou moeten bevatten, gevolgd door toelichting op de beoogde maatregelen. Tot slot eindig ik de brief met de vervolgstappen inclusief een voorlopige planning.

Uw Kamer heeft in de afgelopen periode meerdere malen aandacht gevraagd voor het vraagstuk internationalisering in het hoger onderwijs. Zo zijn er zorgen geuit over Engels als voertaal binnen de onderwijsinstelling⁴ en is er behoefte aan het expliciteren van de eisen hierover in het accreditatiekader.⁵ Ook zijn er tijdens de begrotingsbehandeling eind november 2022 zorgen geuit over de onevenwichtige verhouding tussen Nederlandse en buitenlandse studenten, de noodzaak voor wetgeving voor de beheersing van de instroom van internationale studenten en de oproep tot het stopzetten met het actief werven van buitenlandse

³ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1021. Motie lid Peters.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31 288, nr. 857. Motie lid Van der Molen.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 978. Motie leden Van der Molen en Van der Woude.

studenten.⁶ In deze brief ga ik in op de aangenomen moties en de door mij eerder gedane toezeggingen.

Ik dank uw Kamer voor hun input tijdens het debat dat ik op 31 januari jl. over dit onderwerp heb mogen voeren. Ik ga in deze brief in op een aantal zeer concrete maatregelen en acties die hierin zijn verzocht:⁷

- het ontwikkelen van normen inzake het bevorderen van uitdrukkingsvaardigheden en het hanteren van de Nederlandse taal (en meer in het bijzonder artikelen 1.3, vijfde lid en 7.2 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW));
- het beleggen van een grotere verantwoordelijkheid bij de instellingen voor het huisvesten van internationale studenten wanneer zij alsnog internationale studenten aantrekken;
- het in kaart brengen in hoeverre Nederlandse afgestudeerden van Engelstalige opleidingen voor hun werk het Engels en/of het Nederlands hanteren; en
- het ontwikkelen van een kennisbasis en een monitoring waarbij taalbeheersing een rol speelt, met als doel om in beeld te krijgen in hoeverre instellingen erin slagen om internationale studenten voor de Nederlandse arbeidsmarkt te behouden, zoals verzocht in de motie van het lid Peters.

En verder, in deze brief aan uw Kamer concrete voorstellen te doen inzake:⁸

- huisvesting, mentale gezondheid en eenzaamheid, migratie, economisch en arbeidsmarktbeleid zoals aangegeven in de motie van de leden De Hoop en Van der Graaf;
- binding van internationale studenten met Nederland en de arbeidsmarkt na het afstuderen, en dan meer in bijzonder op de blijfkans (stayrate) van internationale studenten in hoger onderwijs, conform de motie van de leden Van der Woude en Van der Graaf;
- een numerus fixus voor onbepaalde tijd op een traject.

Ik geef met deze brief tevens invulling aan de motie van het lid Van der Molen inzake de handhaving van de wettelijke bepaling op Nederlands als voertaal in het hoger onderwijs.⁹ Tot slot geef ik met deze brief ook invulling aan de toezegging aan het lid De Hoop om de voorwaarden voor migrerend werknemerschap bij studiefinanciering, ook wel bekend als de 56-urennorm, nader te verkennen.¹⁰

Context discussie Internationalisering

Het streven naar balans in en optimalisatie van internationalisering, en het debat hierover, is niet nieuw. In de Kamerbrief *Internationalisering in evenwicht* uit 2018¹¹ werden hier door mijn voorganger al belangrijke overwegingen over gedeeld. Internationalisering in het hoger onderwijs heeft de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt en hiermee is ook het denken over internationalisering in sommige opzichten veranderd. In het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) *Internationalisering van*

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 VIII, nrs. 76 (motie lid van der Woude), 83 (motie leden Kwint en Van der Molen), 114 (motie van lid Pauw-Verweij).

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nrs. 1008 (motie lid Omtzigt), 1009–1010 (motie lid Kwint), 1019 (motie lid Peters), 1020 (motie lid Peters).

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1011 (motie lid De Hoop), 1013 (motie lid Van der Woude), 1018 (motie lid Peters).

⁹ Kamerstukken VII 2022/23, 36 200, nr. 101. Motie lid Van der Woude.

¹⁰ Toegezegd in het debat over kennisveiligheid en internationalisering van 9 februari 2021 en het debat over de werving van internationale studenten op 31 januari 2023.

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 22 452, nr. 59.

*het (hoger) onderwijs*¹² uit 2019 werd gesteld dat internationale studenten bijdragen aan onze wetenschap, economie en arbeidsmarkt. Tegelijkertijd werd toen al geconstateerd dat een blijvende groei van de instroom van internationale studenten toenemende risico's zou opleveren, met name op het gebied van de absorptiecapaciteit en financiering van het stelsel.

Inmiddels is het zo ver dat op diverse locaties en instellingen en in diverse opleidingen de balans zoek is en de absorptiecapaciteit is bereikt, met name in het wo. Mede naar aanleiding van de eerdere oproep van uw Kamer en de motie van de leden Kwint en Van der Molen om samen met de Vereniging Hogescholen (hierna: VH) en Universiteiten van Nederland (hierna: UNL) te zorgen dat het actief werven van buitenlandse studenten tijdelijk wordt gestopt,¹³ heb ik daarom op 22 december jl. een brief gestuurd aan alle colleges van bestuur om tot het verschijnen van deze brief te stoppen met actieve werving van internationale studenten via grote algemene en fysieke beurzen.¹⁴ Ik kom hier later in deze brief op terug.

Met het wetsvoorstel WTT werd een aantal risico's uit het IBO en het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) naar gedragscode taal¹⁵ geadresseerd. Het wetsvoorstel werd op 19 december 2019 aangenomen door de Tweede Kamer. In mijn brief van 13 juni jl. deelde ik met uw Kamer dat ik het wetsvoorstel wilde aanhouden.¹⁶ De afgelopen periode heb ik mij hier in het kader van de toekomstverkenning en de huidige problematiek omtrent internationalisering nader op bezonnen. Deze brief kan daarom worden gelezen als weloverwogen vervolg op mijn eerdere besluit.

Uitgangspunten voor een gebalanceerde strategische aanpak

Een gedegen aanpak, die het stelsel weer in balans kan brengen, begint met gedeelde uitgangspunten over de positie van internationalisering binnen ons stelsel. Hieronder ga ik in op de zes uitgangspunten die de basis vormen voor mijn strategische aanpak.

Uitgangspunt 1

Internationalisering is en blijft van strategisch belang voor Nederland. We dienen daarom de meerwaarde van internationalisering voor het stelsel optimaal te benutten.

Internationalisering heeft de Nederlandse open samenleving en economie veel gebracht en blijft van groot belang. Internationalisering draagt, mits goed geïmplementeerd, bij aan een stimulerend studieklimaat, een betere aansluiting op internationale (wetenschappelijke) ontwikkelingen en vormt een deel van het antwoord op de vraag van de arbeidsmarkt naar meer hoogwaardig opgeleid talent. Dit is ook in het debat op 31 januari jl. door uw Kamer onderstreept. Internationalisering is niet weg te denken uit het stelsel. Het is essentieel dat vanuit strategisch oogpunt naar internationalisering gekeken wordt, zodat we deze meerwaarde kunnen optimaliseren en duurzaam verankeren.

Voor de student zit de meerwaarde van internationalisering in de persoonlijke ontwikkeling, interculturele competenties en een brede blik op het vakgebied en de wereld om ons heen. Dit is niet alleen van belang

¹² Kamerstukken II 2018/19, 31 288, nr. 782. Motie lid Van der Molen.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 36 200 VIII, nr. 83. Motie leden Kwint en Van der Molen.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1004.

¹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 22 452, nr. 71. Motie lid Tielen.

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 31 288, nr. 963.

voor studenten die later in het buitenland of voor een internationale organisatie willen gaan werken. Van onze toekomstige (beroeps)bevolking wordt verwacht dat zij een antwoord biedt op de grensoverschrijdende maatschappelijke vraagstukken, een open blik houdt en goed functioneert in een diverse en veranderlijke samenleving.

Voor instellingen draagt internationalisering bij aan de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Internationalisering versterkt de internationale reputatie van onderwijsinstellingen en helpt daarmee bij het aantrekken van wereldwijd talent. De onderwijsinstellingen zien internationalisering als één van de redenen waarom Nederland internationaal toonaangevend is op onderwijs- en onderzoeksgebied.¹⁷

Het aantrekken en binden van internationaal talent heeft ook toegevoegde waarde voor de Nederlandse kenniseconomie en samenleving als geheel. Veel bedrijven, onder andere in de sectoren ICT en techniek, zitten te springen om hooggekwalificeerde werknemers. Internationale studenten die hier na hun studie voor langere tijd blijven, kunnen een bijdrage leveren aan het opvullen van die vraag en aan de duurzame groei van ons land. Instellingen maar ook werkgevers hebben daarbij wel een rol in het begeleiden van de internationaal afgestudeerden naar de Nederlandse arbeidsmarkt.

Als we deze positieve bijdragen aan onze kennissamenleving erkennen, vraagt dit wel een inzet om deze ook te optimaliseren, zoals een betere aansluiting op de Nederlandse arbeidsmarkt en het strategisch inzetten van opleidingscapaciteit waar de meerwaarde het grootst is.

Uitgangspunt 2

We zorgen voor een houdbaar en betaalbaar hogeronderwijsstelsel.

Volgens onderzoek van het Centraal Planbureau (hierna: CPB)¹⁸ zorgden in 2019 de internationale studenten voor een netto «plus» voor de Rijksbegroting. Geconstateerd werd dat het saldo van opbrengsten en kosten van internationale studenten in Nederland op de lange termijn positief was. Dit gold voor zowel EER- als niet-EER-studenten. Als reden werd gegeven dat een deel van de internationale studenten na hun studie in Nederland gaat werken, en dus onder andere belasting afdraagt. Dit benadrukt het belang van het verhogen van de blijfkans van internationale studenten na afstuderen. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat het positieve effect ongelijk verdeeld is over de studierichtingen. Ook dit vraagt om meer strategische benadering, zowel vanuit de toekomst van de Nederlandse economie als de betaalbaarheid van het stelsel op lange termijn.

In de CPB-berekening is slechts een deel van de kosten en baten meegevoegd en het is van belang ook oog te hebben voor de omgevingsfactoren in de afweging. Denk hierbij aan de draagkracht en de beschikbaarheid van voorzieningen van een stad, regio of de samenleving als geheel. Het is lastig deze effecten zoals de vraag naar woonruimte, (psychosociale) zorg en andere faciliteiten goed mee te wegen in het saldo van opbrengsten en kosten van internationale studenten in Nederland. Dat deze effecten uiteindelijk meewegen in het grotere plaatje is evident.

¹⁷ «*IBO Internationalisering van het (hogere) onderwijs*» (juli 2019), p. 26.

¹⁸ CPB, 2019: 35, 36 Bij de baten en lasten is vooral gekeken naar inkomstenbelastingen, sociale zekerheid, AOW, studiefinanciering en collegegeld.

Zoals ook uw Kamer in het debat heeft benadrukt en verzocht, is het van belang om kritisch te kijken naar de financiële prikkels die er toe leiden dat internationale studenten worden aangetrokken. Zoals ook in het coalitieakkoord is benoemd, dient de bekostiging voorspelbaarder te worden door het weghalen van de prikkel op hogere instroom, door de vaste voet te herzien en te verhogen en door een betere balans tussen de eerste en tweede geldstroom.¹⁹

Uitgangspunt 3

We borgen goed en toegankelijk onderwijs voor studenten in Nederland.

Nederland kent een toegankelijk stelsel van hoger onderwijs. In het algemeen geldt voor Nederlandse scholieren en studenten dat het juiste diploma²⁰ toegang biedt tot de opleiding naar keuze in het hoger onderwijs. Deze vrije studiekeuze is een groot goed. Ook het feit dat in de regel er geen additionele selectieprocessen zijn, zorgt ervoor dat in het voortgezet onderwijs geen onnodige extra prestatiedruk ontstaat. Het is belangrijk dat de toegankelijkheid van opleidingen niet onder druk komt te staan door de grote toestroom van internationale studenten. Dit risico zie ik met name voor internationaal aantrekkelijke anderstalige opleidingen. Een capaciteitsfixus op (anderstalige) trajecten kan het studentenaantal gerichter reguleren, maar dit roept onmiddellijk vragen op over toegankelijkheid voor Nederlandse studenten. Het is van belang dat diversiteit in de samenstelling in de opleidingen en trajecten wordt nagestreefd en geborgd.

Voor wat betreft de maximale toegang tot hoger onderwijs zou er ruimte moeten bestaan om onderscheid te kunnen maken tussen studenten van binnen en buiten de EER. Hierin kan het kabinet – conform het Unierecht – geen onderscheid maken tussen Nederlandse en andere EER-studenten. Het Nederlandse hoger onderwijs heeft richting studenten van buiten de EER niet eenzelfde verantwoordelijkheid, wat in situaties van schaarste in opleidingscapaciteit kan leiden tot prioritering ten gunste van EER-studenten.²¹

Er moet ruimte blijven voor internationaal toptalent, maar daar ligt niet de voornaamste focus. Het werven van internationaal toptalent zal altijd moeten worden afgewogen tegen het uitgangspunt van toegankelijkheid en de vraag van de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt. In het debat heeft uw Kamer dit duidelijk aangegeven: de deur hoeft niet dicht – dat past ook niet bij Nederland – maar verdringing op populaire opleidingen moet ook in de toekomst worden voorkomen.

Uitgangspunt 4

We behouden en versterken het Nederlands als taal in het hoger onderwijs.

Het behoud van de Nederlandse taal in het onderwijs en de wetenschap is een waarde in zichzelf, zoals ook in het debat op 31 januari jl. met uw Kamer is benadrukt. Het onderwijs heeft een taak in het bevorderen van taalvaardigheid, waarmee het ook onderdeel is van het hoger onderwijs, ook binnen anderstalige opleidingen en trajecten.

¹⁹ Coalitieakkoord 2021–2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst (VVD, D66, CDA, CU), p. 25.

²⁰ Voor een hbo-bachelor en associate degree is dat een mbo-, havo- of vwo-diploma, voor een wo-bachelor is dat een hbo- of vwo-diploma.

²¹ Zie Kamerstukken II 2018/19, 35 282, nr. 3, p. 13–16, 31–36; Kamerstukken II 2019/20, 35 282 E.

De aandacht voor uitdrukkingsvaardigheid van het Nederlands in alle studies dient allereerst het doel om goed aan te sluiten op de beroepspraktijk. Bovendien zorgt een goede uitdrukkingsvaardigheid van het Nederlands voor verbondenheid tussen studenten, docenten en de maatschappij. Het is van groot belang dat het hoger onderwijs zich in het publieke debat over belangrijke vraagstukken mengt en hierover helder en effectief communiceert.

Het gebruik van de Nederlandse taal draagt ook bij aan de kansengelijkheid. Voor sommige studenten vormt Engels als onderwijstaal een (onbewuste) drempel om zich aan te melden voor een studie, met onbedoelde zelfselectie als gevolg.²² Het behouden van de Nederlandse taal zorgt ervoor dat mbo-studenten, havisten en vwo'ers die minder affiniteit met, kennis van of aanleg voor vreemde talen hebben, minder drempels ervaren om in te stromen op de opleiding van hun keuze in het hoger onderwijs. Tegelijkertijd versterkt het beheersen van de Nederlandse taal bij internationale studenten de binding met Nederland en de perspectieven op de Nederlandse arbeidsmarkt, wat een positief effect heeft op de blijfkans.

Ik wil benadrukken dat het uitsluitend gebruik van de Nederlandse taal in het hoger onderwijs niet het doel is. Dit is ook in het debat door uw Kamer niet ten doel gesteld. De Engelse taal kent wel degelijk een plek in het Nederlandse stelsel en zeker in de wetenschap. De Engelse taal draagt als (groeierende) wereldtaal bij aan de internationale positie van Nederland in de open samenleving en economie en is daarbij op diverse plekken onmisbaar. We moeten ons inzetten om de Nederlandse taal in het hoger onderwijs te versterken, maar we moeten er daarbij wel voor zorgen dat beide talen in Nederland goed naast elkaar bestaan, waarbij er ruimte moet zijn voor maatwerk. Het gebruik van het Engels naast het Nederlands is goed mogelijk vanwege de taalvaardigheid van Nederlanders in het Engels. Nederland is nummer één in de wereld als het gaat om Engelse taalvaardigheid als tweede taal.²³ Hier mogen we trots op zijn.

Uitgangspunt 5

We leiden studenten op om goed deel te kunnen nemen aan een internationaal verbonden samenleving en economie.

Nederland is van oudsher door een open samenleving en economie, die sterk internationaal verbonden is. Het kabinet vindt het daarom van belang dat de in Nederland gevestigde studenten de vaardigheden meekrijgen om in een globaliserende samenleving te kunnen opereren, en daarnaast ervaring opdoen met diverse culturen, gezichtspunten en werkwijzen. Dit houdt specifiek in dat studenten worden opgeleid in een rijke leeromgeving, waarin aandacht moet zijn voor de internationale dimensie van de samenleving. Deze vaardigheden zijn belangrijk, zowel voor afgestudeerden die in Nederland blijven, als voor degenen die buiten Nederland in een internationale omgeving gaan werken.

Uitgangspunt 6

We leiden primair op voor de Nederlandse samenleving, maar met aandacht voor de bredere internationale context.

Het hoger onderwijs speelt een sleutelrol in de ontwikkeling van Nederland als kennissamenleving. Het is daarom van belang dat het hoger onderwijs inspeelt op de noden van de samenleving. Diverse

²² Inspectie van het Onderwijs, Onbedoelde zelfselectie: drempels die gekwalificeerde jongeren ervan weerhouden om een specifieke opleiding in het hoger onderwijs te kiezen (2022).

²³ EF Education First, november 2020.

sectoren van de Nederlandse arbeidsmarkt vragen om talent, zoals we op dit moment zien in de ICT, techniek, onderwijs en verschillende terreinen in de zorg. Dit talent vinden we deels onder de Nederlandse studenten, maar studenten uit het buitenland kunnen ook een bijdrage leveren aan deze en toekomstige vraag vanuit de arbeidsmarkt.

Vanuit dit perspectief moeten zowel de kansen voor de (internationale) student als die van de samenleving benut worden. Bij de binding van internationaal afgestudeerden aan de Nederlandse samenleving zie ik naast de hogeronderwijsinstellingen ook een rol en verantwoordelijkheid voor het Nederlandse bedrijfsleven en andere stakeholders zoals gemeenten en regionale overheden.

Elementen voor een effectief maatregelenpakket

Uitgaande van de hierboven genoemde uitgangspunten heb ik vijf elementen geformuleerd die gezamenlijk de basis vormen voor een effectief maatregelenpakket. Voordat ik uw Kamer meeneem in de instrumenten die ik voorstel voor het creëren van een betere balans op het gebied van internationalisering binnen het hogeronderwijsstelsel, licht ik graag mijn visie op deze vijf elementen toe.

1. Wijze van bekostiging

Zoals genoemd in uitgangspunt 2, is het van belang om kritisch te kijken naar de financiële prikkels die er zijn om internationale studenten aan te trekken. Ik zie en erken de noodzaak om deze prikkels in te perken. Tegelijkertijd is het aanpassen van bekostiging een impactvol instrument dat raakt aan het gehele stelsel. Ik wil dit instrument daarom in het volledige beeld van het stelsel bezien. Ik kijk naar de toekomstverkenning om hier beter inzicht in te krijgen of en hoe we de bekostiging kunnen herzien met het doel de houdbaarheid van ons stelsel te verankeren. In de daaropvolgende beleidsreactie zal ik hierop ingaan.

2. Centrale regievoering op het gebied van internationalisering

Het huidige systeem, waarin instellingen zelf bepalen wie, hoe en hoeveel ze werven voor hun opleidingen, heeft geleid tot een onvoldoende beheersbare instroom van studenten. De autonome keuzes van instellingsbesturen kunnen een aantal ontstane knelpunten niet oplossen. Het eigenbelang kan zo het collectieve belang schaden, een klassiek geval van de tragedie van de meent. Mijn wens voor meer centrale regie heeft als doel op stelselniveau de balans te bewaken tussen de positieve en negatieve effecten van internationalisering, waaronder de druk op de onderwijsfaciliteiten, de woningmarkt, en bovenal de algemene betaalbaarheid van het hoger onderwijsstelsel. Ongeacht het beschikbare instrumentarium zal er de vraag liggen: wie bepaalt waar, wanneer en waartoe keuzes worden gemaakt. Dit vraagt betere afstemming en een mechanisme waarmee moeilijke beslissingen kunnen worden genomen.

3. Werving en toegankelijkheid

In de huidige selectie instrumenten kan geen onderscheid worden gemaakt tussen EER-studenten en niet-EER-studenten. In werving en selectie zie ik daarom graag een gerichtere aanpak. Ik zie graag dat in de toekomst in de regel enkel actief op buitenlandse studenten wordt geworven voor opleidingen die opleiden voor noden van de (regionale) samenleving en onder voorwaarde dat dit niet overmatig drukt op de capaciteit van het onderwijs of leefomgeving. Daarnaast wil ik dat de capaciteitsfixus gericht kan worden ingezet. Dat kan door het mogelijk te maken om een numerus fixus in te zetten op alleen een populair traject, in

plaats van op een opleiding als geheel. Ook kan dit door onderscheid te maken tussen EER-studenten en niet-EER-studenten. Zo kan beter recht worden gedaan aan de toegankelijkheid voor (EER-)studenten en tevens aan het behoud van de onderwijskwaliteit. Zo'n capaciteitsfixus zou, indien nodig, langdurig, zo niet permanent moeten kunnen gelden. Daarnaast moet er aandacht zijn voor externe factoren, zoals huisvesting.

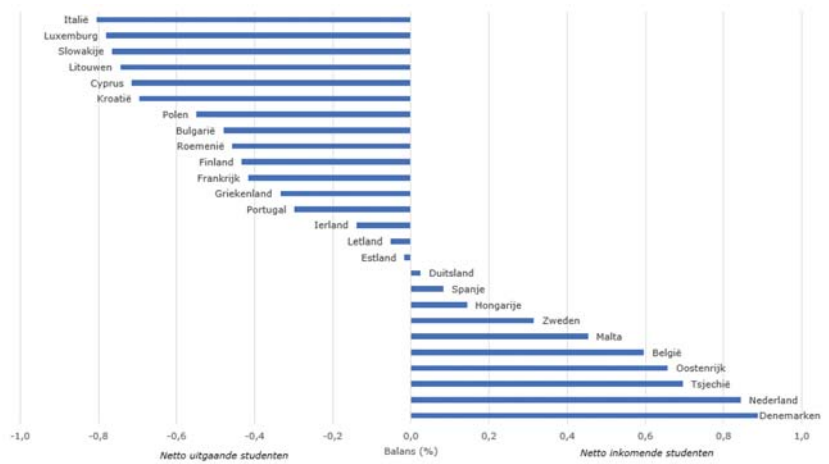
4. Taal

Vergelijking met naburige landen laat zien dat taal vaak het element is waardoor de internationale instroom wordt beperkt en gestuurd. Ons stelsel onderscheidt zich door een buitengewoon groot aanbod aan anderstalige opleidingen. Nederlands is en blijft als onderwijstaal het uitgangspunt, en ik wil ook bij volledig anderstalige opleidingen gaan inzetten op het bevorderen van het Nederlands. Dit houdt in dat er in principe in elke opleiding aandacht komt voor de Nederlandse taalvaardigheid. Daarnaast wil ik hogere eisen stellen aan het mogen aanbieden van anderstalige opleidingen. Deze maatregelen zullen moeten leiden tot een hogere Nederlandse taalvaardigheid bij studenten met als doel een betere aansluiting op de Nederlandse arbeidsmarkt en samenleving en vergroting van de blijfkans van internationale studenten.

5. De voordelen van internationalisering beter benutten

Op dit moment worden de voordelen van internationalisering niet altijd voldoende benut of gestimuleerd. Ik zie allereerst kansen om de internationale dimensie binnen het curriculum naar een hoger niveau te tillen. Ik zet graag in op de doorontwikkeling van onderwijsvormen waarin internationalisering een rol speelt, waarvan specifiek de *international classroom* een waardevol voorbeeld is. Daarnaast wil ik de balans terugbrengen in de inkomende en uitgaande diplomamobiliteit. Nederland is zeker binnen Europa een geliefde (studie)bestemming. Ons land kent daarom een van de grootste verschillen tussen inkomende en uitgaande mobiliteit (115.000 versus 20.000 in 2021/2022). In 2020 kende alleen Denemarken een groter verschil. Ik wil graag verkennen hoe we drempels weghalen voor Nederlandse studenten om buitenlandervaring op te doen tijdens hun studie, zeker omdat we zien dat zij hier wel degelijk interesse in hebben.²⁴ Tegelijkertijd wil ik ervoor zorgen dat de internationale studenten die we hier uitnodigen meer binding met Nederland krijgen, zodat de kans groter is dat zij later zullen bijdragen aan de Nederlandse samenleving.

²⁴ Nuffic, Inclusie in uitgaande mobiliteit, 8 februari 2022.



Figuur 2. Inkomende en uitgaande diplomabiliteit binnen de EU^{1, 2}

¹ European Commission, Education and Training Monitor 2022, Comparative report, 20 oktober 2022

² Gebaseerd op EAC berekeningen op 2022 Eurostat, UOE data. De balans is berekend als het absolute verschil (inkomend – uitgaande studenten) gedeeld door het totaal aantal studenten van inkomende studenten (als de balans positief is) of door het totaal studenten van uitgaande studenten (als de balans negatief is).

Vertaling naar concreet maatregelenpakket

Bovengenoemde elementen zijn vertaald in een aantal instrumenten waarover ik graag met uw Kamer in gesprek ga. Het voorgestelde maatregelenpakket is een combinatie van wetgeving, aanvullende maatregelen en bestuurlijke afspraken.

Dit pakket aan maatregelen zal naar verwachting effecten hebben op de studenteninstroom en daarmee heeft het pakket ook budgettaire consequenties. De precieze consequenties zijn afhankelijk van de nadere uitwerking van de maatregelen. Bij de verdere uitwerking van deze plannen zal ik deze budgettaire gevolgen in kaart brengen en ook richting uw Kamer presenteren.

i. Centrale regievoering inzake internationalisering hoger onderwijs

Ook in de toekomst zal er een beroep worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van instellingen voor het maken van kritische en bewuste keuzes bij de uitvoering van de in deze brief genoemde maatregelen, maar dan wel nadrukkelijk in samenspraak met elkaar en hun omgeving. Tegelijkertijd is het in de huidige dynamische politieke en maatschappelijke context van belang dat er met een consistente en brede maatschappelijke blik naar het stelsel wordt gekeken. Dit vind ik nodig voor een effectieve uitvoering van eerdergenoemde maatregelen en voor borging op de lange termijn. Dit vraag om een vorm van centrale regievoering.

Ik verken de mogelijkheid een regieorgaan die rol toe te kennen. Het regieorgaan kan zich toeleggen op de strategische vraagstukken rondom internationalisering, in het bijzonder de gevolgen van internationalisering op stelselniveau in relatie tot het gewenste (regionale) maatwerk. De centrale thema's waarop het orgaan zich kan richten zijn: houdbaarheid en toegankelijkheid van het onderwijsstelsel in relatie tot de totale internationale instroom (wat kan de maatschappij en het stelsel aan?), het balanceren van de maatschappelijke gevolgen (baten en lasten) en de vraag waar ruimte gegeven kan worden voor maatwerk (zoals in relatie tot de krapte op de arbeidsmarkt en in verband met regionale verschillen

zoals bij de grensregio's). Het beoogde orgaan zou bijvoorbeeld kunnen kijken naar de impact van de met deze brief voorgestelde maatregelen met betrekking tot taal, fixis, alsmede naar overkoepelde thema's, waaronder streefcijfers, regionale accenten en maatwerk en EU-ontwikkelingen op het gebied van studentmobiliteit. Ook zou het goed zijn om het volledige aanbod van anderstalige opleidingen nog eens kritisch tegen het licht te houden.

Het regieorgaan kan een belangrijke rol gaan spelen bij het signaleren van ongewenste ontwikkelingen rondom internationalisering richting de instellingen zodat zij de door mij verschaft instrumenten gericht kunnen inzetten en mij daarover tevens adviseren. De komende periode zal ik benutten om te kijken welke vorm het regieorgaan het beste kan krijgen, met inbegrip van de vraag hoe bij moeilijke beslissingen ook doorzettingsmacht kan worden georganiseerd. Indien blijkt dat ontwikkelingen rondom internationalisering het onderwijsstelsel in gevaar dreigen te brengen, wil ik namelijk vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het stelsel mogelijkheden hebben om in te grijpen en op die manier ongewenste gevolgen van internationalisering tegengaan. Het gaat daarbij om ontwikkelingen die gaan botsen met de in deze brief geschetste uitgangspunten. De komende periode zal ik ook benutten om de bevoegdheid tot ingrijpen nader in te vullen.

ii. Wettelijke kaders

Zoals reeds aangegeven ben ik voornemens de WTT in te trekken. Ik ben van plan om op basis van de eerder uiteengezette uitgangspunten concrete instrumenten in een nieuw wetsvoorstel uit te werken. Vooruitlopend op wijzigingen van de wet wil ik met de onderwijsinstellingen bestuurlijke afspraken maken die in lijn zijn met de strekking van de beoogde wet.

a) Een capaciteitsfixus voor (anderstalige) trajecten binnen een (Nederlandstalige) opleiding.

De huidige WHW maakt het mogelijk om in het geval van een ontoereikende onderwijscapaciteit het aantal in te schrijven studenten te beperken. Het is wenselijk om dit instrument gericht in te zetten, zodat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs zo veel mogelijk wordt geborgd. Daarom wil ik het mogelijk maken dat de capaciteitsfixus niet langer voor een opleiding als geheel hoeft te gelden, maar uitsluitend een traject (waaronder een anderstalig traject) binnen een Nederlandstalige opleiding. Zo wordt in geval van een capaciteitsfixus op een anderstalig traject voorkomen dat onnodig een capaciteitsfixus hoeft te worden gevoerd op het Nederlandstalige gedeelte van een opleiding. Dit vergroot de toegankelijkheid voor Nederlandstalige studenten en draagt bij aan het behoud van het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal.

Ik wil de capaciteitsfixus op opleiding of traject, anders dan voorgesteld met het wetsvoorstel WTT, niet aan een maximale termijn binden. Er zijn veel opleidingen waar al zeer lange tijd een fixus op geldt en waarvan het niet te verwachten is dat een capaciteitsprobleem snel kan worden opgelost. Ik wil wel oog blijven houden voor het gebruik van de capaciteitsfixus en blijf scherp op signalen van het onnodig inzetten van de fixus, zeker met het oog op de toegankelijkheid en kansengelijkheid voor Nederlandse studenten en bij opleidingen gericht op tekortsectoren. Het gericht inzetten van de fixus op bijvoorbeeld alleen een traject in plaats van een opleiding als geheel, helpt instellingen daarbij.

Voorts heeft uw Kamer in het debat op 31 januari jl. expliciet gevraagd om in deze brief te informeren over het tijdsplan van invoering van de numerus fixi.²⁵ Het betreft een zeer ingrijpend instrument. Op de instellingen rust de plicht om de aankomende studenten tijdig te informeren over het voornemen numerus fixus; dit is één jaar voorafgaand aan het beoogde studiejaar. Dit betekent concreet dat met de inwerkingtreding van beoogde wet in het jaar 2024, het instrument voor het studiejaar 2025–2026 zal kunnen worden ingezet, mits instellingen voldoende op tijd op de hoogte zijn van de geldende normen in de wet, zodat zij hun selectieprocedures op tijd kunnen vormgeven in overleg met de medezeggenschap.

b) Beperkte toelating van niet-EER-studenten

Zoals aangegeven bij uitgangspunt 2 heeft het Nederlandse hoger onderwijs niet eenzelfde verantwoordelijkheid richting niet-EER-studenten als richting Nederlandse studenten en andere EER-studenten. Tijdens het debat op 31 januari jl. is gesproken over maatregelen die specifiek de instroom van studenten van buiten de EER beperken wanneer sprake is van een capaciteitstekort. Bij het differentiëren van deze twee doelgroepen (EER- en niet-EER-studenten) gaat het om de bevoegdheid van de instellingen om binnen de (reguliere) capaciteitsfixus een maximaal aantal plaatsen te bepalen voor studenten van buiten de EER. Ik zie voor dit instrument voornamelijk kansen bij opleidingen die tegen de capaciteit oplopen, met als doel de toegankelijkheid voor EER-studenten, waaronder de Nederlandse studenten, te kunnen waarborgen. De kansen die de instroom van niet-EER-studenten biedt voor het aansluiten op de noden uit de samenleving dienen benut te blijven. Ik hecht daarbij waarde aan kansengelijkheid, ook voor niet-EER-studenten. Ik wil daarom in de uitwerking hiervan bekijken hoe deze maatregelen zich verhouden tot bijvoorbeeld verschillende beurzenprogramma's, waarbij ik ruimte zal bieden voor maatwerk voor de internationale studenten die in Nederland een opleiding volgen middels een door het Rijk gefinancierd beurzenprogramma. Ook hier zie ik de noodzaak van meer langdurig strategisch beleid.

Daarnaast wil ik in navolging van de oproep uit uw Kamer een noodcapaciteitsfixus voor niet-EER-studenten introduceren. Dit is een op zichzelf staand instrument dat kan worden ingezet in het geval van een onverwachte en grote stijging van het aantal aanmeldingen van niet-EER-studenten, tevens als doel om de druk van studentengroei deels op te kunnen vangen en de toegankelijkheid voor EER-studenten, waaronder de Nederlandse studenten, te kunnen waarborgen.

c) Bevorderen van de Nederlandse uitdruggingsvaardigheid van alle studenten in alle opleidingen en introductie van een toets anderstalig onderwijs

In de huidige WHW geldt als hoofdregel dat het geven van het onderwijs en het afnemen van examens in het Nederlands dienen plaats te vinden (artikel 7.2 WHW). We zien dat instellingen de afgelopen jaren op grote schaal gebruik hebben gemaakt van de uitzonderingsgronden, in het bijzonder: de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs of de herkomst van de studenten. Deze uitzondering op de hoofdregel blijkt de laatste jaren de norm te zijn geworden, met name in de masters. Waar 71% van de bacheloropleidingen Nederlandstalig zijn, geldt dit slechts voor 22% van de masteropleidingen.²⁶ Daarnaast is

²⁵ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1012. Motie lid Van der Woude.

²⁶ Inspectie van het Onderwijs, Staat van het Onderwijs 2022, pp. 186–187.

gebleken dat de wettelijke plicht tot het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands bij de Nederlandstalige studenten in de praktijk steeds minder betekenis heeft gekregen (artikel 1.3, vijfde lid, WHW). De gevolgen van de ontwikkelingen zijn nu zichtbaar en merkbaar.

Ik wil de wettelijke plicht tot het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands concretiseren en uitbreiden naar alle studenten (dus ook voor internationale studenten). Het verbeteren van de Nederlandse taalbeheersing verhoogt de kansen op de arbeidsmarkt voor zowel Nederlandse als buitenlandse studenten.

Voor de invulling van deze plicht zie ik de noodzaak om een verplichte Nederlandstalige component voor anderstalige opleidingen wettelijk te verankeren. Hoe deze Nederlandstalige component en de bijbehorende verplichting eruit moeten komen te zien, werk ik de komende tijd verder uit. Er blijft ruimte voor maatwerk, bijvoorbeeld voor opleidingen waar Nederlandstalige vakken gezien de inhoud of uitgangspositie voor de arbeidsmarkt niet nodig zijn, zoals opleidingen gericht op de technieksector. In dat geval kan er bijvoorbeeld Nederlands aanbod buiten het curriculum worden vormgegeven.

Zoals de motie van het lid Van der Molen²⁷ stelt, kan dit financiële voordelen met zich meebrengen als hierdoor meer studenten na afstuderen in Nederland blijven werken. Deze maatregel moet gericht zijn op het verhogen van de blijfkans van internationale studenten, waarbij de potentiële negatieve effecten voor de Nederlandse (kennis)economie en het vestigingsklimaat dienen te worden geminimaliseerd. Het mag niet zo zijn dat deze maatregel de strategische belangen en de meerwaarde van internationalisering in de weg gaat zitten. Het is voor onze economie immers noodzakelijk dat wij ook internationaal talent kunnen blijven aantrekken, zoals voor digitale en technische bedrijven.

Ook wil ik dat de wettelijke eisen met betrekking tot het verzorgen van anderstalig onderwijs in het ho (en mbo) worden aangescherpt. In de WTT is de toets anderstalig onderwijs in het ho geïntroduceerd, waarmee wordt getoetst of het voeren van een andere onderwijstaal van meerwaarde is voor de onderwijskwaliteit of de samenleving. Ik ben voornemens deze toets ook in het nieuwe wetsvoorstel op te nemen. Voor het verzorgen van een anderstalige opleiding zal de opleiding eerst de instemming van de overheid moeten krijgen, en daarmee voldoen aan in de wet vastgelegde voorwaarden.

Vooruitlopend op deze wetswijziging doe ik een dringend beroep op de verantwoordelijkheid van instellingen om de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid vanaf nu te gaan bevorderen, ook bij de Engelstalige opleidingen en internationale studenten. Daarover ben ik nu in gesprek met de instellingen en het is een belangrijk onderdeel van onze bestuurlijke afspraken.

d) Verduidelijking van huidige taaleisen

Ik zet ook in op verduidelijking van de huidige wettelijke taaleisen. De motie van het lid Omtzigt²⁸ heeft mij verzocht toe te zien dat de inspectie normen voor het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands en de taal van de opleiding (zoals vastgelegd in de artikelen 1.3, vijfde lid en 7.2 WHW) publiceert en handhaaft. Voorts is mij verzocht,

²⁷ Kamerstukken VII 2022/23, 36 200, nr. 101. Motie lid Van der Molen.

²⁸ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1008. Motie lid Omtzigt.

wat betreft het bacheloronderwijs, over de normen en de handhaving voor 1 juni 2023 aan de Kamer te rapporteren.

Eerder heb ik uw Kamer geattendeerd op de knelpunten bij handhaving op deze specifieke bepalingen uit de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW). In 2019 heeft de inspectie een feitenoverzicht²⁹ opgeleverd over de naleving van artikel 7.2, onderdeel c, van de WHW. Dit artikel bepaalt dat een instelling onderwijs mag verzorgen en examens mag afnemen in een andere taal dan het Nederlands als de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de herkomst van de studenten daartoe noodzaakt, overeenkomstig een door het instellingsbestuur vastgestelde gedragscode. Dit biedt de instellingen ruimte om zelf tot afspraken te komen. Geconstateerd werd dat in de wettelijk voorgeschreven gedragscodes (nog) geen verbinding wordt gelegd met de noodzakelijkheid van de andere taal.

De wet biedt eveneens veel ruimte met betrekking tot artikel 1.3, vijfde lid van de WHW. Dit artikel bepaalt dat een instelling zich wat betreft Nederlandstalige studenten moet richten op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands. Gezien de ruimte die de wet biedt is het niet eenvoudig om vast te stellen of een instelling hieraan voldoet. Voordat ik kan overgaan tot het opleggen van sancties moet volstrekt helder zijn dat een instelling in strijd met de wet handelt, en die helderheid kan niet zonder meer gegeven worden op grond van de huidige bepalingen. Ik kan geen normen introduceren die niet ook in de wet staan.

Ik wil benadrukken dat ik de ruimte die de huidige wet mij biedt maximaal wil benutten om op te treden daar waar Engels als opleidingstaal ten onrechte is ingevoerd.

In de komende maanden wil ik een nadere toelichting opstellen op de huidige wettelijke bepalingen inzake uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands en de opleidingstaal, met oog voor de wetsgeschiedenis, recente maatschappelijke discussies inzake internationalisering, de door mij gevoerde rondetafelgesprekken in de afgelopen maanden met het veld, gesprekken met externe deskundigen én de inbreng van uw Kamer in de afgelopen periode. Deze nadere toelichting bevat een uitleg van de normen met betrekking tot de uitzonderingsgronden en een uitleg over de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands. Ik zal deze toelichting openbaar maken. Tevens voer ik met de inspectie, de NVAO en de CDHO het gesprek of deze nadere toelichting aangrijpingspunten biedt voor hun beoordelende en toezichthoudende rol. Voor 1 juni 2023 zal ik uw Kamer informeren over de resultaten daarvan. In het parallel lopende wetstraject zal ik bezien of de wetsteksten aanpassing behoeven.

Met het intrekken van de WTT verdwijnt de grondslag voor invoering van de zogenaamde «omkeerregeling» in het mbo. De «omkeerregeling» moest mogelijk maken dat buitenlandse mbo-studenten een lager referentieniveau Nederlandse taal konden compenseren met een hoger referentieniveau voor een andere taal dan normaliter vereist. Voor studenten voor wie Nederlands niet de moedertaal is, die minder dan 6 jaar onderwijs in Europees Nederland hebben gevolgd en die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen, ga ik mogelijkheden onderzoeken die een oplossing kunnen zijn om het mbo-diploma gemakkelijker te behalen, met behoud van een vergelijkbaar niveau Nederlands als nu vereist voor diplomering.

²⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 22 452, nr. 78.

iii. Bestuurlijke afspraken

Ik ben met de onderwijsinstellingen in gesprek om voor de zomer van 2023 tot hernieuwde afspraken te komen die bijdragen aan het beheersen van de internationale studentenstromen. Enkele van deze afspraken worden vooruitlopend gemaakt op het introduceren van wettelijke instrumenten, andere afspraken kennen een structureel karakter. Mijn insteek is om afspraken te maken over:

- (a) het toetsen of de competenties op het gebied van Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid, die de Taalunie in haar referentiekader aanreikt, zijn verwoord in de beoogde leerresultaten van hun opleidingen;³⁰
- (b) de mogelijkheid introduceren om nadere afspraken te maken over de opleidingstaal vooruitlopend op nadere wetgeving;
- (c) het enkel actief werven in het buitenland voor opleidingen die zich richten op de regionale arbeidsmarkt(tekorten) en verder de huidige terughoudendheid te blijven betrachten;
- (d) de wijze waarop het voorbereidend jaar voor internationale studenten zonder vo-diploma op het benodigde niveau (*lees*: ter voorbereiding voor een bacheloropleiding) kan worden stopgezet;
- (e) een effectieve manier om internationale studenten actief te begeleiden richting de Nederlandse arbeidsmarkt, en hierover te rapporteren;
- (f) als voertaal binnen de instelling (anders dan de opleidingstaal), primair het Nederlands te hanteren, indien nodig tweetalig. Dit zal in het bijzonder moeten gaan gelden voor alle besluiten (met inbegrip van beschikkingen richting de studenten en het personeel);
- (g) de verantwoordelijkheid van instellingen voor goede voorlichting omtrent (beperkte) studentenhuisvesting, waarbij instellingen hierover tijdig overleggen met de betrokken gemeente (zoals ook vastgelegd in het Landelijk actieplan studentenhuisvesting 2022–2030, zie v) en alleen gericht internationale studenten werven wanneer er voldoende huisvesting voor hen is;
- (h) de beheersing van de Nederlandse taal voor anderstalig onderwijzend personeel in vaste dienst;
- (i) de doorontwikkeling en implementatie van de internationale dimensie binnen het curriculum, bijvoorbeeld via de international classroom.

iv. Aanscherping kaders voor accreditatie

De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna: NVAO) heeft in de afgelopen jaren bij de accreditatie van anderstalige opleidingen de instellingen gevraagd om de keuze voor een andere taal dan het Nederlands te motiveren in het licht van de geldende kwaliteitseisen. Op basis van een tussentijdse rapportage die de NVAO mij heeft gestuurd (zie bijlage bij deze brief) concludeer ik dat er nog weinig kritische discussie heeft plaatsgevonden tussen de opleidingen en beoordelende panels over gemaakte keuzes. De rapportage geeft aanleiding tot verdere discussie over de wijze van verantwoording van de keuze voor de opleidingstaal in de accreditatie en onderstreept nogmaals de noodzaak tot regie. Ik ben hierover in gesprek met de NVAO. Duidelijk is dat het accreditatiekader op dit punt moet worden aangepast.

Vooruitlopend op nieuwe wetgeving met betrekking tot de opleidingstaal stuur ik aan op het aanscherpen van het accreditatiekader, waarbij de instellingen de keuze voor een anderstalige opleidingstaal goed moeten onderbouwen, mede vanuit het regionale, het nationale en het internationale perspectief, en aan de hand van eisen zoals deze door het

³⁰ Taalcompetent in het hoger onderwijs. Kader voor een taalcompetentieversterkend aanbod aan hogescholen en universiteiten. Taalunie, 2022.

beroepenveld en het vakgebied aan de inhoud van de opleiding worden gesteld. Bij opleidingen die volledig anderstalig worden aangeboden moet de vraag worden gesteld in hoeverre dit bijdraagt aan het realiseren van de beoogde eindkwalificaties van de opleiding.

Tot slot stelt het huidige accreditatiekader een voorwaarde m.b.t. de beheersing van de Engelse taal aan het Nederlandstalig onderwijzend personeel. Bij de meeste instellingen wordt Engels op C2-niveau als norm gehanteerd. Het aangescherpte accreditatiekader zal eveneens de norm introduceren voor de beheersing van de Nederlandse taal voor het Engelstalig onderwijzend personeel. Deze voorwaarde zal moeten gaan gelden voor onderwijzend personeel in vaste dienst en het behalen van het nodige niveau binnen vijf jaar.

v. Blijvende inzet op reeds ingezette ontwikkelingen

Er zijn reeds diverse acties ingezet die bijdragen aan de balans van internationalisering in het stelsel. Ik zal in het kader van de urgentie van het vraagstuk omtrent internationalisering inzet blijven tonen op deze acties. Hieronder noem ik er voor de volledigheid graag een aantal:

Actieplan uitgaande diplomamobiliteit

Nuffic is op mijn verzoek een actieplan gestart om (ervaren) obstakels voor uitgaande diplomamobiliteit weg te nemen, onder andere via vroegtijdige informatievoorziening (ook aan middelbare scholieren en hun ouders) en voorlichting over financieringsmogelijkheden. In dit actieplan hoop ik onder andere ook dat meer gelijke kansen worden bewerkstelligd. Op dit moment zien we namelijk ook nog kansenongelijkheid tussen bijvoorbeeld de eerste generatiestudenten en studenten met hoogopgeleide, vermogende ouders.³¹ Het breder toegankelijk maken van een internationale ervaring (dit kan in verschillende vormen) draagt bij aan het oplossen van de disbalans tussen inkomende en uitgaande diplomamobiliteit. Ik blijf nauw betrokken bij dit actieplan en betrek dit bij de gesprekken met de sector.

Decentrale selectiemethoden

Ik heb uw Kamer toegezegd om naar aanleiding van het rapport van de inspectie³² het stelsel van decentrale selectie goed tegen het licht te houden. Ik zie dit tevens tegen de achtergrond van de fixusmaatregelen in deze brief die ik in nieuwe wetgeving voornemens ben te introduceren. Ik wil graag de tijd nemen om deze doorlichting zorgvuldig uit te voeren en de consequenties daarvan in kaart te brengen, met name voor kansgelijkheid en toegankelijkheid. Uw Kamer ontvangt de door mij toegezegde brief hierover daarom na de zomer van 2023 in plaats van voor de zomer zoals eerder toegezegd.

Studiefinanciering voor internationale studenten

In het debat over kennisveiligheid en internationalisering van 9 februari 2022³³ heb ik aan uw Kamer toegezegd om de voorwaarden voor migrerend werknemerschap, met als gevolg dat EER-studenten (en studenten uit Zwitserland) aanspraak krijgen op studiefinanciering, nader te verkennen. Studenten uit de EER en Zwitserland komen in aanmerking voor volledige studiefinanciering wanneer zij kwalificeren als migrerend

³¹ Inclusie in uitgaande mobiliteit, Nuffic, 8 februari 2022.

³² Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1005.

³³ Kamerstukken II 2021/22, 31 288, nr. 943.

werknemer. Daarvoor wordt de 56-urennorm gebruikt. Dit is geen alles-of-niets norm, maar boven de 56 uur is een student in ieder geval migrerend werknemer. Bij studenten die meer dan 24 uur per maand werken, maar minder dan 56 uur, wordt de individuele situatie nadrukkelijk meegewogen. Dit is een wijziging van het uitvoeringsbeleid waar DUO naar aanleiding van uitspraken van de rechtspraak toe genoodzaakt is, en die in de bijlage nader wordt toegelicht. Voor studenten die minder dan 24 uur werken geldt dat er in beginsel van wordt uitgegaan dat er geen sprake is van migrerend werknemerschap, maar ook zij krijgen de gelegenheid om aanvullend bewijs aan te leveren.

In het debat werd ook expliciet gevraagd naar de beleidsmatige consequenties van het verlagen van de 56-urennorm. Het kabinet gaat hier in de bijlage nader op in. De verwachting is dat een dergelijke verlaging ons land aantrekkelijker zal maken voor studenten uit lidstaten van de EU/EER, met substantiële budgettaire consequenties als gevolg. Het kabinet is daarom geen voorstander van een verlaging van de norm.

In dit verband benoem ik graag dat, mede naar aanleiding van vragen van uw Kamer in het debat over de herinvoering van de basisbeurs, extra stappen worden gezet om, binnen de geldende juridische kaders, te bewaken dat het geven van studiefinanciering aan internationale studenten doelmatig blijft. Voor de zomer kom ik in een brief terug op de vragen die hierover zijn gesteld.

Tijdens het debat over het wetsvoorstel herinvoering basisbeurs hoger onderwijs op 15 februari jl. is door het lid El Yassini gevraagd naar de mogelijkheden voor internationale studenten om studiefinanciering te ontvangen voor een opleiding in het buitenland – oftewel meeneembare studiefinanciering. Concreet werd gevraagd of het hebben van de status van migrerend werknemer voldoende is om in aanmerking te komen voor meeneembare studiefinanciering. Een uitgebreide juridische analyse op dit punt zal ik uw Kamer voor de zomer doen toekomen.

Landelijk actieplan studentenhuisvesting

Op 7 september jl. heeft de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening uw Kamer mede namens mijzelf het Landelijk actieplan studentenhuisvesting 2022–2030 aangeboden. In dit actieplan hebben vele betrokken partijen de handen ineen geslagen om te komen met oplossingen op het gebied van studentenhuisvesting. Het doel is om te komen tot een uitbreiding van 60.000 extra studentenwoningen. Het onderzoeken van mogelijke instrumenten om op internationale instroom te kunnen sturen is een van de afspraken uit dit actieplan, wat met deze brief nader wordt uitgewerkt. Ik houd vast aan de afspraken uit het actieplan en zal via de jaarlijkse Landelijke monitor studentenhuisvesting (LMS) de realisatie van het actieplan nauw blijven volgen en ga indien nodig hierover tijdig in gesprek met de betrokken partijen.

Kennisbasis en onderzoek

De motie van het lid Peters verzoekt om een kennisbasis te ontwikkelen en monitoring op te stellen, waarbij ook taalbeheersing een rol speelt, met betrekking tot het behouden van internationale studenten na hun afstuderen voor de Nederlandse arbeidsmarkt. De motie van de leden Van der Woude en Van der Graaf gaat ook in op de binding van internationale studenten na hun afstuderen. Ik vind het belangrijk zicht te hebben op de blijfkans. Deze wordt gemonitord in het kader van het Bestuursakkoord. Nuffic doet hier periodiek onderzoek naar. Ook heeft Nuffic onlangs onderzoek gedaan naar de vraag naar internationale competenties op

basis van vacatures. De Taalunie doet regelmatig onderzoek naar de taal die op werkvloer gesproken wordt. De kennisbasis kan natuurlijk nog worden verdiept. Ik zal hierover met betrokken partijen in gesprek gaan.

Vervolgstappen

Gezien de urgentie rondom internationalisering zal ik direct van start gaan met het ontwerpen van een nieuw wetsvoorstel. Het nieuwe wetsvoorstel kan, in een voorspoedig lopend proces, in werking treden per 1 september 2024. Het streven is om tijdens het zomerreces hiervoor een internetconsultatie te laten plaatsvinden. In de tussentijd streef ik ernaar om voor de zomer te komen tot bestuurlijke afspraken, zodat deze snel kunnen worden geïmplementeerd. Totdat nadere afspraken zijn gemaakt over werving in de bestuurlijke afspraken, houd ik vast aan een algehele stop van actieve werving van internationale studenten door de instellingen via grote algemene en fysieke beurzen. Voor de opleidingen die zich richten op (regionale) tekortsectoren in de zorg, betatechniek en het onderwijs geldt dat onderwijsinstellingen tot het sluiten van de bestuurlijke afspraken uitsluitend met toestemming en onder verantwoordelijkheid van het college van bestuur overgaan tot beperkte en gerichte werving. Voor specificaties verwijs ik naar mijn brief van 22 december 2022.³⁴ Daarnaast wil ik, zoals eerder toegelicht, op korte termijn aan de slag met het aanscherpen van het accreditatiekader. Ik verwacht het aangescherpte accreditatiekader nog voor het zomerreces van 2023 aan uw Kamer aan te bieden ter voorhang.

Op al deze punten blijf ik de komende periode in gesprek met de VH, de UNL, het Interstedelijk Studentenuverleg (ISO) en de Landelijke Studentenvakbond (LSVb), zoals ik dat de afgelopen maanden ook over het vraagstuk omtrent de beheersing van de instroom van internationale studenten ben geweest.

Daarnaast heb ik in het Kamerdebat van 31 januari jl. aangegeven in Brussel aandacht te willen vragen voor het thema internationale student-mobiliteit. Op 7 maart heb ik en marge van de OJCS-raad hierover gesproken met Eurocommissaris Gabriel voor innovatie, onderzoek, cultuur, onderwijs en jeugd. In dit gesprek hebben wij het over het belang van een betere balans in internationale studentenmobiliteit gehad. De commissaris had hier begrip voor en nodigde mij vooral uit om gebruik te maken van de consultatie die gaande is over een aangekondigde update van het learning mobility framework die naar verwachting dit najaar verschijnt.³⁵ Momenteel werk ik aan een reactie op de consultatie via een position paper dat ik medio mei zal toesturen.

Internationalisering is onderdeel van de stelselbrede toekomstverkenning. Met deze brief heb ik op verzoek van uw Kamer, vooruitlopend op mijn reactie op de toekomstverkenning een concreet voorstel gedaan voor maatregelen gericht op het meer beheersbaar maken van de instroom van internationale studenten. In de toekomstverkenning zal internationalisering ook terugkomen, dan nadrukkelijk in samenhang met andere stelselvragen rondom bijvoorbeeld studentstromen, binariteit, (regionale) arbeidsmarkt, bekostiging en profilering.

Enkele concrete voorbeelden:

³⁴ Brief Stopzetting actieve werving internationale studenten, 22 december 2022.

³⁵ Have your say on the public consultation on the future of learning mobility – Employment, Social Affairs & Inclusion – European Commission (europa.eu).

- de Talentvraag 2040: die moet zicht geven op welk (internationaal) talent we in Nederland in de nabije toekomst nodig hebben en willen opleiden;
- bij bekostiging kijken we breder dan alleen de «groeiprikkel» ten aanzien van internationale studenten (zie ook de motie van het lid Kwint³⁶ op dit punt);
- het vraagstuk van groei en krimp betreft de hele sector en vraagt een andere benadering dan alleen via internationalisering;
- de vorm van centrale regie die we hier nu introduceren is een stap vooruitlopend op een bredere beschouwing van de sturing en governance die nodig is om het ho-stelsel richting 2040 verder te kunnen optimaliseren.

Tot slot

Bij de voortgangsrapportage over het bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap,³⁷ die ik medio 2023 verwacht te kunnen sturen naar uw Kamer, kom ik terug op de aanvullende afspraken die ik met zowel de hogescholen als de universiteiten hoop te maken op internationalisering. Bij de monitoring van deze afspraken zal worden aangesloten bij de huidige wijze van jaarlijkse verslaglegging. Waar nodig zullen aanvullende indicatoren worden afgesproken.

Ik hoop spoedig met uw Kamer te kunnen spreken over deze maatregelen. Het zijn maatregelen die zorgvuldig en weloverwogen gemaakt moeten worden. Ik vind het daarbij van belang om rekening te houden met en aandacht te houden voor de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het stelsel met behoud van de waarde van internationalisering voor Nederland en voor degenen die in Nederland het hoger onderwijs genieten.

Ik stuur deze brief in afschrift naar de Eerste Kamer der Staten Generaal gezien het voornemen de WTT in te trekken.

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

³⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 1009 (motie lid Kwint).

³⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 288, nr. 969.

In het debat over kennisveiligheid en internationalisering van 9 februari 2022 heb ik aan het lid De Hoop toegezegd dat ik bereid was om de voorwaarden voor migrerend werknemerschap, waaronder internationale studenten in Nederland recht kunnen hebben op studiefinanciering, nader te verkennen.

Context

Studenten uit EER-landen of Zwitserland kunnen, als zij aan bepaalde voorwaarden voldoen, aanspraak maken op volledige studiefinanciering. Dit is een verplichting die volgt uit EU-recht.³⁸

Voor de voorliggende vraag is voornamelijk van belang hoe bepaald wordt of een student zelf migrerend werknemer is. Een migrerend werknemer is iemand die reële en daadwerkelijke arbeid verricht die niet marginaal is. In de Europese context mag het begrip werknemer niet beperkt worden uitgelegd. Omwille van de uitvoerbaarheid is aanvankelijk een norm van 32-uur ingesteld. Dit was echter geen absolute norm. Ook studenten die minder 32 uur per maand werkten konden worden aangemerkt als migrerend werknemer. Dit leidde tot een sterke toename van het aantal migrerend werknemers met studiefinanciering. Die norm is in 2014 verhoogd naar 56 uur om aan te sluiten bij de Vreemdelingencirculaire³⁹, met daarin de uitleg van het begrip «reële en daadwerkelijke arbeid» en de norm van 40% van de gebruikelijke volledige arbeidstijd. Voor de volledigheid zij vermeld dat 56 uur werken per maand correspondeert met 12 uur werken per week. De gemiddelde werkduur van Nederlandse studenten met een bijbaan bedraagt 13 uur.⁴⁰

De norm van 56 uur was geen alles-of-niets-norm: ook als minder dan 56 uur werd gewerkt, was DUO op grond van het geldende Europees recht gehouden vast te stellen of toch sprake was van migrerend werknemerschap. Omdat DUO in de uitvoeringspraktijk de norm van 56 uur stringent hanteerde, leidde dit tot meerdere rechtszaken waarin werd geconcludeerd, dat studenten die volgens DUO niet konden worden gezien als migrerend werknemer dat volgens de rechter op basis van Europese jurisprudentie wel waren.

Gevolgen rechterlijke uitspraak

Naar aanleiding van deze jurisprudentie heeft het kabinet zich genoodzaakt gevoeld om meer ruimte te creëren voor individueel maatwerk.

Wat niet verandert, is dat studenten die gemiddeld meer dan 56 uur per maand werken zonder meer gezien worden als migrerend werknemer. Zij komen dus in aanmerking voor studiefinanciering, mits zij voldoen aan dezelfde voorwaarden die ook voor Nederlandse studenten gelden.

³⁸ Familieleden van migrerende werknemers hebben ongeacht hun nationaliteit of de vraag of ze ten laste zijn van de EU-burger het recht in de ontvangende lidstaat te werken. Kinderen van migrerende werknemers hebben ongeacht hun nationaliteit recht op onderwijs in de ontvangende lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat (PbEU 2010, C 373, p. 17). Het Europees recht schrijft voor dat de arbeid niet marginaal en louter bijkomstig van aard, maar reëel en daadwerkelijk moet zijn om als «migrerend werknemer» aangemerkt te kunnen worden. Dit geldt ook voor kinderen van ouders die economisch actief zijn in Nederland. Deze groep wordt in deze brief verder buiten beschouwing gelaten.

³⁹ Stcrt. 2013, 6218.

⁴⁰ Nibud Studentonderzoek, 2021.

Wat wel is veranderd, is dat DUO in het geval van studenten die tussen de 24 en 56 uur per maand werken, nadrukkelijker meeweegt wat hun individuele situatie is. DUO toetst dan bijvoorbeeld op basis van het arbeidscontract, loonstroken en het aantal gewerkte uren het bestaan, de omvang en de inhoud van de arbeidsrelatie. Studenten die meer dan 24 uur per maand werken worden nadrukkelijker in staat gesteld om te onderbouwen waarom zij gezien zouden moeten worden als migrerend werknemer. Mijn departement is nog in gesprek met DUO over de kaders waarbinnen dit maatwerk plaatsvindt.

Voor studenten die minder dan 24 uur werken, geldt dat in beginsel geen sprake is van «reële en daadwerkelijke arbeid». van migrerend werknemerschap. Ook deze studenten krijgen de gelegenheid om aanvullend bewijs aan te leveren dat DUO tot een ander oordeel kan bewegen, maar de bewijslast ligt voor hen nadrukkelijk hoger.

DUO houdt data bij over het aantal studenten dat op grond van migrerend werknemerschap in aanmerking komt voor studiefinanciering. Het aantal internationale studenten dat in aanmerking komt voor studiefinanciering op grond van eigen werkzaamheden – dus niet omdat zijn/haar ouder of partner migrerend werknemer is – is de laatste jaren flink gestegen. Tabel 1 laat zien dat het aantal studenten toeneemt tussen 2010 en 2013, stabiliseert in 2014 als de urennorm wordt verhoogd, om vervolgens meer dan te verdubbelen in de periode tussen 2014 en 2021. Dit ondanks het feit dat de norm was verhoogd naar 56 per maand. In 2022 is in aanvulling daarop een flinke stijging te zien als gevolg van de voornoemde noodzakelijke aanpassing van de werkwijze.

Tabel 1: Aantal internationale studenten met recht op studiefinanciering uit eigen arbeid

Jaar	Urennorm 32 uur					Urennorm 56 uur, oude uitvoeringspraktijk						Nieuw	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		2021
Aantal	1198	1664	2202	2819	2592	2465	2971	3552	4610	5997	6325	6968	9773

Consequenties van het verlagen van de urennorm

Het lid De Hoop verzocht om expliciet in te gaan op de financiële consequenties van een verlaging van de urennorm. Het is ten eerste redelijk om te verwachten dat een verlaging van de urennorm ons land substantieel aantrekkelijker zal maken voor studenten afkomstig uit de lidstaten van de EU/EER. Het wordt immers makkelijker voor buitenlandse studenten om in aanmerking te komen voor studiefinanciering. Dit heeft naar verwachting forse financiële consequenties, al is het helaas niet mogelijk gebleken om een exacte inschatting te maken van de financiële consequenties die een versoepeling van de huidige praktijk zou hebben.

Allereerst is het niet goed mogelijk om te kwantificeren hoeveel extra studenten naar Nederland zouden komen als gevolg van de verlaging van de urennorm. Dit gedrageseffect staat los van de maatregel op de bestaande populatie, maar is naar verwachting substantieel.

Een tweede complicatie is dat het hoger onderwijs, dat zoals gezegd de meeste internationale studenten aantrekt, op dit moment geen basisbeurs kent. Dat betekent niet alleen dat Nederland de komende jaren mogelijk al aantrekkelijker wordt voor internationale studenten die kwalificeren als migrerend werknemer, maar ook dat data over de laatste jaren weinig voorspellende waarde hebben voor de komende jaren.

Als gevolg van deze twee complicaties zou elke inschatting met een dusdanig grote onzekerheid omgeven zijn, dat er weinig waarde aan gehecht kan worden. Wel kan gesteld worden dat het toenemen van het aantal internationale studenten met recht op studiefinanciering, tenminste € 13,8 miljoen zou kosten per 1.000 extra studenten.⁴¹ Naast de extra uitgaven aan studiefinanciering legt een verdere toename van het aantal internationale studenten verdere druk op het stelsel van hoger onderwijs, zoals ik in de rest van de brief heb geschetst.

Het lid De Hoop liet in zijn vraagstelling blijken dat hij verwacht dat een verlaging van de urennorm gepaard zou gaan met een verbetering van het studentenwelzijn van internationale studenten. In algemene zin geldt dat ik geen aanleiding zie om te denken dat een bijbaan van 12 uur, die nodig zou zijn om per maand 56 uur te werken, een grote negatieve impact heeft op het welzijn van studenten. Daarbij weeg ik mee dat studenten met een bijbaan volgens het Nibud Studentenonderzoek 2021 gemiddeld 13 uur per week werken. Een bijbaan van 12 uur per week is dus allesbehalve ongewoon onder studenten. Wel begrijp ik dat de onzekerheid, dat met het verliezen van een baan niet alleen je salaris maar ook je studiefinanciering kan vervallen, een wissel kan trekken op een student. De nieuwe werkwijze die DUO bij deze beleidsregel gaat toepassen, biedt hierbij enige soelaas.

Beschouwing

Zoals aangegeven heb ik enige tijd na het gesprek met uw Kamer, en naar aanleiding van rechterlijke uitspraken, reeds ingestemd met een aanpassing van de werkwijze van DUO zodat meer ruimte wordt geboden voor het toetsen aan het criterium reële en daadwerkelijke arbeid. Ik verwacht dat dit tegemoet komt aan de zorgen van internationale studenten die de toetsing van DUO op dit punt te streng vonden.

Hoewel uw Kamer mij niet verzocht heeft om een standpunt, hecht ik eraan te benoemen dat ik geen voorstander ben van een aanpassing van de huidige uitvoeringspraktijk. Het aantal uren dat internationale studenten gevraagd wordt te werken om zonder meer te worden aangemerkt als migrerende werknemer vind ik niet onredelijk, zeker met de nieuwe uitvoeringspraktijk waarin ook goed gekeken wordt naar studenten die tussen de 56 en 24 uur per maand werken. Daarnaast vind ik een verdere versoepeling moeilijk te rijmen met de wens van uw Kamer om internationale studentenstromen beheersbaar te houden, mede vanwege de financiële consequenties die dat zou hebben.

⁴¹ Onderwijsbijdrage per student (gemiddeld 8.800 euro per persoon) aangevuld met de kosten voor basisbeurs en studentenreisproduct (ongeveer 5.500 euro per persoon); eventuele aanvullende beurs niet meegerekend.