

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2025

36 555

Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met het stellen van voorschriften met betrekking tot de onderwijstaal, de mogelijkheid regie te voeren op een doelmatig onderwijsaanbod en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs (Wet internationalisering in balans)

F¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2025

Bij de vaststelling van de OCW-begroting door de Tweede Kamer is een amendement van het Tweede Kamerlid Bontenbal (CDA) c.s. aangenomen.² In de toelichting van dit amendement is opgenomen dat de positie van de regio beter wordt verankerd in het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans (hierna: WIB). In het amendement wordt verzocht om een nota van wijziging op de WIB, waarmee de instroom van internationale studenten wordt behouden in (krimp)regio's die in grote mate afhankelijk zijn van deze instroom. In het debat op 12 december 2024 over de OCW-begroting heb ik de Tweede Kamer toegezegd om hen per brief te informeren hoe hier invulling aan te geven. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand. Daarbij geef ik ook weer welke andere scenario's ik heb overwogen en wat de gevolgen zijn.

Invulling amendement

Het amendement vraagt om een aanpassing van de WIB, met als doel het behoud van ruimte voor internationalisering in regio's waar de WIB gevolgen heeft voor het onderwijsaanbod. Het amendement heeft, hieraan gekoppeld, ook structureel 125 miljoen euro uitgetrokken om de ombuiging op internationale studenten te verzachten. Ik ondersteun dit van harte. Ik kies ervoor om dit in te vullen door in de WIB het regio-

¹ De letter F heeft alleen betrekking op 36 600 VIII.

² Kamerstukken II 2024–2025, 36 600-III, nr. 12.

criterium expliciet vast te leggen in de wet (in plaats van in onderliggende regelgeving), en ik zal ook een lijst van regio's uitwerken die onder dit criterium vallen. Ik maak het met deze aanpassingen eenvoudiger voor de instellingen in deze regio's omdat ze via dit inhoudelijk criterium nog slechts de doelmatigheid aannemelijk moeten maken, in de vorm van de bijdrage van de opleidingen aan de regionale arbeidsmarkt of – kennisinfrastructuur. Die verwevenheid is vaak al onderbouwd via de strategische keuzes in het instellingsplan of in het kader van regionale ontwikkelingsplannen en -agenda's, waarnaar zij kunnen verwijzen. De afname van de taakstelling met 125 miljoen euro zorgt er daarnaast voor dat er een veel beperktere afname van internationale studenten nodig zal zijn om te besparing te behalen. Dit kan dus een materieel effect hebben op de ruimte voor (behoud van) internationalisering in regio's.

Het kabinet is ervan overtuigd dat een evenwichtige vorm van internationalisering wenselijk is. Internationalisering heeft voordelen voor het onderwijs, de samenleving en de arbeidsmarkt, maar het is ook belangrijk om oog te hebben voor het behoud van het Nederlands als onderwijstaal en voor de effecten van onbeheerste groei op de onderwijscapaciteit en op de maatschappelijke omgeving van onderwijsinstellingen. Deze afweging speelt ook in krimp- en grensregio's. Tegelijkertijd zie ik ook dat een forse afname van internationale studentenstromen in deze regio's negatieve effecten kan hebben, en dat het nodig is om daar ook in wetgeving genoeg oog voor te hebben – dit was al onderdeel van het oorspronkelijke wetsvoorstel en wordt met de beoogde wijziging versterkt. Alles overziend ben ik er van overtuigd dat de WIB, met de hieronder geschetste aanpassingen en de afname van de bezuiniging met 125 miljoen euro, voldoende ruimte biedt voor instellingen in regio's. Daarnaast heb ik ook in bredere zin oog voor de problematiek in krimpregio's, waar – los van internationale studenten – ook een afname van Nederlandse studenten druk kan zetten op het onderwijsaanbod. De WIB kan daar op zichzelf niet een oplossing voor bieden, maar ik zal in mijn Beleidsbrief (die dit voorjaar volgt) dit probleem adresseren. In de uitwerking van deze maatregelen blijf ik het gesprek voeren met de betrokken instellingen.

Context WIB

Het behoud van ruimte voor anderstalig onderwijs in de regio is al vanaf het ontwerp van de WIB het uitgangspunt geweest. De voorgestelde toets op het onderwijsaanbod houdt rekening met de kwetsbare positie van regio's die door grensligging of demografische krimp zich anders ontwikkelen dan grootstedelijke gebieden. In die kwetsbare regio's kan een gerichte en beheerste instroom van internationale studenten een bijdrage leveren aan de lokale economie, het in stand houden van regionale voorzieningen en het behoud van een breed onderwijsaanbod. Anderstalig onderwijs kan bijdragen aan die gerichte en beheerste instroom. Tegelijkertijd blijven óók in deze regio's de doelstellingen van de WIB overeind, namelijk:

- dat het Nederlands als opleidingstaal weer de norm wordt in de bachelor; en
- dat de toegankelijkheid van opleidingen voor Nederlandstalige studenten wordt vergroot en gewaarborgd, in het bijzonder voor studenten die minder taalvaardig zijn in het Engels.

Gezien de toenemende druk op het Nederlands als onderwijstaal³ en de aantoonbare belemmeringen die studenten ervaren bij het studeren in een andere taal⁴, is het belangrijk dat opleidingen alleen overgaan op anderstalig onderwijs als dit aantoonbaar van meerwaarde is voor de maatschappij. In de krimp- en grensgebieden is die meerwaarde groter dan elders, maar ook daar blijft sturing gewenst, zeker gezien de hoge mate van verengelsing op sommige instellingen. Een volledig ongecontroleerd aanbod van anderstalig onderwijs is, ook in de regio, niet wenselijk.

Tegen die achtergrond geef ik invulling aan het amendement van het Tweede Kamerlid Bontenbal. Daarbij heb ik een balans gezocht tussen de opgaven uit het Hoofdlijnenakkoord, het Regeerprogramma, de doelen en systematiek van de WIB en de in het amendement genoemde wens tot een stevige wettelijke verankering van de regio's. Hierbij wijs ik erop dat het binnen het stelsel niet passend is om wetgeving te maken die alleen geldt voor specifieke regio's – zie ook de overwegingen verderop in deze brief. Dit alles maakt dat ik tot de volgende invulling van het amendement kom.

Verankering regionale omstandigheden in wettekst

In navolging van de toelichting op het amendement zal ik een nota van wijziging bij de WIB indienen om de positie van de regio te verankeren in de wettekst zelf. Dit is in lijn met onder andere het Nationaal programma vitale regio's, waarin Rijksbreed wordt gestuurd op aandacht voor regionale omstandigheden in beleid.

Om de positie van de krimp- en grensregio's in de wet te verankeren, zal ik een apart artikel in de wet opnemen waarin de inhoudelijke vereisten worden vastgelegd waaraan een anderstalige opleiding moet voldoen om een beroep te kunnen doen op het regio-criterium uit de toets anderstalig onderwijs. Daarmee wordt het inhoudelijke criterium uitgewerkt op wetsniveau in plaats van op amvb-niveau, zoals door het amendement wordt gevraagd. Het maatwerk dat voor regio's nodig is, krijgt hierdoor een belangrijke en eigenstandige plek in de wet en de inhoudelijke uitwerking van het regio-criterium wordt steviger verankerd dan tot nu toe het geval was. Zo wordt door de wetgever op voorhand duidelijk gemaakt welke instellingen een beroep kunnen doen op het regiocriterium. Consequentie van het opnemen van dit criterium in de wet is echter wel dat, mocht in de toekomst meer of ander maatwerk voor de regio nodig blijken, niet kan worden volstaan met het wijzigen van de amvb maar een wetswijziging vereist is. Dit laatste geldt overigens alleen voor nieuw anderstalig onderwijs omdat de toetsing van het bestaande anderstalige onderwijs dan reeds heeft plaatsgevonden.

Daarnaast verbreed ik de reikwijdte van dit artikel zo, dat niet alleen instellingen die gelegen zijn in een krimp- of grensregio een beroep op het regio-criterium kunnen doen, maar ook instellingen die in de nabijheid

³ Vooral in het wo staat het gebruik van het Nederlands onder druk: volgens de eigen monitoring wordt bijna één op de drie bacheloropleidingen volledig in het Engels aangeboden; 18% van de opleidingen gedeeltelijk in het Nederlands en gedeeltelijk in het Engels. Zie verder: voetnoot 6.

⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2022, *Onbedoelde zelfselectie: drempels die gekwalificeerde jongeren ervan weerhouden om een specifieke opleiding in het hoger onderwijs te kiezen*. Hieruit blijkt dat 15% van de aspirant-studenten met een havo of mbo-diploma zijn of haar studiekeuze zou heroverwegen als de instructietaal Engels is. Dit percentage is hoger voor eerste-generatiestudenten en voor Nederlandse studiekeuzers zonder migratieachtergrond. Daarmee is het Engels, met name in het hbo, een drempel om te studeren voor een significante groep Nederlandse studenten.

van een krimpregio liggen en van belang zijn voor de regio.⁵ Een goede afbakening vind ik daarbij van essentieel belang, vanwege de rechtszekerheid en het voorkomen van juridische procedures over de reikwijdte van het criterium. Daarom is van belang helderheid te hebben over welke regio's een beroep kunnen doen op het regiocriterium. Ik zal daar duidelijkheid over scheppen met een limitatieve lijst van regio's die binnen de reikwijdte vallen, waarbij ik zo dicht mogelijk blijf bij de regio's die in het amendement specifiek genoemd worden. Deze lijst ontvangt u bij de nota van wijziging. Deze specifieke lijst vergroot de duidelijkheid en vermindert de lasten voor instellingen in de betreffende regio's omdat zij op voorhand weten of zij binnen de afbakening vallen, hetgeen zeker voor de toetsing van bestaand anderstalig onderwijs van groot belang is. Indien een instelling binnen de afbakening valt, moet nog steeds de toets anderstalig onderwijs doorlopen worden aangezien enige doelmatigheid van de anderstalige opleiding – zoals de verwevenheid met de regionale arbeidsmarkt en/of kennisinfrastructuur – nog wel aannemelijk moet worden gemaakt. Maar deze toets wordt vanuit instellingsperspectief gezien wel eenvoudiger, ook omdat die verwevenheid tussen regio, instellingen en opleidingen in veel gevallen al goed uitgezocht en onderbouwd is. Wanneer het regiocriterium desondanks volgens de instelling niet voldoende ruimte biedt, kan toestemming voor de anderstaligheid van de opleiding worden gevraagd op grond van de andere inhoudelijke criteria uit de toets: arbeidsmarkt, uniciteit of internationale positionering van de opleiding. Daarbij roep ik de instellingen op zich vanuit zelfregie in gezamenlijkheid voor te bereiden op de toets en bij voorkeur te werken met clusteraanvragen. Bij een goede zelfregie zullen de administratieve lasten voor instellingen dalen.

Overwegingen bij invulling amendement

Bij de invulling van het amendement heb ik verkend of ik binnen de kaders van wet- en regelgeving en de uitgangspunten van de WIB ook tot andere wijzigingen zou kunnen komen. Zo heb ik verkend of regio's een meer expliciete plaats in de amvb zouden kunnen krijgen. Ik heb overwogen om daarbij (uitgebreider dan gebruikelijk in deze fase van wet- en regelgeving) nadere toelichting te geven op de voornemens in de amvb. Dit zou beter passen (dan de hierboven gekozen route) binnen reguliere voorschriften voor wetgevingssystematiek en zou voor een snellere voortgang van de WIB zorgen (geen nota van wijziging nodig). Tegelijkertijd is mijn inschatting dat dit onvoldoende zekerheid voor de regio's biedt over de invulling van de criteria en bovendien zou ik hiermee onvoldoende tegemoetkomen aan de tekst van het amendement.

Daarnaast heb ik verkend of al het bestaande anderstalige onderwijs in krimp- en grensregio's op voorhand uitgezonderd kan worden van toetsing. Hieraan kleven grote juridische en beleidsmatige risico's. De belangrijkste doelstellingen van de WIB – dat Nederlands als opleidingstaal weer de norm wordt in de bachelor en de toegankelijkheid van opleidingen voor Nederlandstalige studenten – worden ondergraven als de toetsing van het anderstalig aanbod maar voor een deel van het land geldt. De WIB als geheel wordt hiermee sterk verzwakt en wordt, ten aanzien van krimp- en grensregio's, zelfs soepeler dan de huidige wet. Met de WIB wordt een heldere, handhaafbare norm ten aanzien van

⁵ Ten aanzien van krimpregio's wordt in deze amvb aangesloten op actueel Rijksbeleid in het Nationaal Programma Vitale Regio's, een regeringsprogramma geïnitieerd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Een opsomming van deze regio's is opgenomen in de door de Minister van BZK verstuurd Kamerbrief van 20 december 2024: Kamerstukken II, 2024–2025, 29 697 nr. 158.

opleidingstaal geïntroduceerd.⁶ Een generieke uitzondering voor regio's zou betekenen dat voor regio's in het geheel géén norm voor opleidingstaal meer geldt en dat deze instellingen een carte blanche krijgen, waardoor de opgave van de WIB geheel bij instellingen in andere regio's (waaronder de Randstad) komt te liggen. Op termijn kan dit niet alleen gevolgen hebben voor de doelstellingen van de WIB, maar ook voor de ombuiging op internationale studenten uit het Hoofdlijnenakkoord, die nog resteert na het amendement van het Tweede Kamerlid Bontenbal. Als een (substantieel) deel van regio's of instellingen volledig wordt uitgezonderd van de toets anderstalig onderwijs, kan dat ervoor zorgen dat ook het aantal internationale studenten daar onbeheerst blijft groeien. Dat zou meer druk leggen op instellingen in andere regio's en zorgt er mogelijk voor dat deze taakstelling niet meer realiseerbaar is. Dit kan resulteren in een netto verlaging van de bekostiging per student. Daarnaast kan in de regio mogelijk ondoelmatig anderstalig onderwijs dan in stand worden gehouden (en daarmee een ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen), met als gevolg dat er ook in situaties waarin het Nederlands sterk onder druk staat, er geen maatschappelijke weging en sturing kan plaatsvinden (door instellingen zelf en door de overheid). Ik wijs bijvoorbeeld op het sterk verengelde wo in sommige van de in het amendement genoemde regio's.⁷ Voorts compliceert een uitzondering op voorhand de onderlinge solidariteit en afstemming vanuit de zelfregie door de instellingen, omdat een aantal instellingen buiten de norm wordt geplaatst. Dit zorgt voor risico's voor de onderlinge verhoudingen tussen instellingen, een ongelijk speelveld en verdergaande concurrentie in de toekomst. Dit, terwijl het Rijk, VH en UNL juist meer inzetten op onderlinge afstemming en zelfregie.

Ruimte voor zelfregie

Ik blijf met deze voorgenomen nota van wijziging een beroep doen op de zelfregie door de instellingen. Ik vind het van groot belang dat instellingen met goed onderbouwde, voldoende kritische, voorstellen komen. Door een goede onderlinge afstemming en scherpe keuzes in de profilering verwacht ik dat instellingen in gezamenlijkheid hun clusteraanvragen voor de toets anderstalig onderwijs kunnen indienen.⁸ De voorstellen zoals die met de clusteraanvragen worden gedaan, neem ik vanzelfsprekend mee in mijn besluitvorming. Op die manier blijft het primaat voor de keuzes bij de instellingen liggen. De toets anderstalig onderwijs vormt het sluitstuk van dit traject.

Ik ben nog in afwachting van een verdere uitwerking van de zelfregieplannen.⁹ De hogescholen en universiteiten hebben mij er in onze gesprekken op gewezen dat goede zelfregie naar hun mening te weinig oplevert, omdat de anderstalige opleidingen vervolgens alsnog de toets bestaand aanbod moeten doorlopen. Ik zie de zelfregie daarentegen als een kans voor de instellingen. De meerwaarde in de zelfregie zit hem er voor mij in dat de CDHO het voorstel van de instellingen als richtsnoer

⁶ De huidige norm is niet handhaafbaar, zo heeft ook de inspectie van het onderwijs meermaals gesignaleerd. Kamerstukken II, 2022–2023, 31 288, nr. 1056.

⁷ Bij de Universiteit Maastricht worden bijvoorbeeld momenteel 21 van de 25 bacheloropleidingen volledig anderstalig aangeboden; bij de Universiteit Twente geldt dit voor 16 van de 20 bacheloropleidingen. Zie: <https://www.universiteitenvannederland.nl/onderwerpen/onderwijs/instructietaal-universitaire-opleidingen>. NB: UNL maakt gebruik gemaakt van een eigen definitie, nog niet van de door de WIB geïntroduceerde definitie.

⁸ De zelfregie zou hoogstwaarschijnlijk verdwijnen bij het eerder geschetste alternatief van het op voorhand uitzonderen van al het onderwijs in de regio voor de toets anderstalig onderwijs.

⁹ De universiteiten hebben in hun zelfregieplan van maart 2024 toegezegd om in oktober 2024 een totaalbeeld te geven van de definitieve implementatieplannen per universiteit. Dit totaalbeeld heb ik helaas niet ontvangen.

kan gebruiken. Ik zal dat in mijn besluitvorming vanzelfsprekend ook doen. Het volledig laten vervallen van de toets bestaand aanbod vind ik echter geen optie omdat UNL en VH mij op voorhand geen garanties kunnen geven over de uitkomst van de zelfregie. Als er geen toetsing van het bestaand aanbod zou plaatsvinden, geef ik daarmee mijn «rem» uit handen. Mijn zoektocht is hoe ik met deze beoogde wijziging de zelfregie weer nieuwe stimulans kan geven. Daar blijf ik ook de komende periode over in gesprek met de VH en UNL.

Relatie met krimpproblematiek

Met de voorgenomen wijziging erken ik de wens achter het amendement om de positie van krimp- en grensregio's steviger te verankeren dan in het huidige wetsvoorstel. De toets anderstalig onderwijs gaat immers gepaard met onzekerheid over de uitkomst, ondanks de uitgebreide aandacht voor regionale omstandigheden in de uitwerking van de criteria. De WIB is echter niet bedoeld om het krimpvraagstuk op te lossen. Voor het krimpvraagstuk zijn eigenstandige, bredere en duurzame oplossingen nodig. Zoals hierboven benadrukt, is sturing op de onderwijstaal (c.q. het internationaliseringsvraagstuk) hiervoor niet het gekijkte instrument.

Ik wil daarbij benadrukken dat de krimpproblematiek, waaronder de financiële stabiliteit van instellingen in krimpregio's, mijn aandacht heeft, zowel op korte als op lange termijn. Voor de korte termijn zijn voor het hbo middelen (€ 90 miljoen in de periode 2022–2026) beschikbaar gesteld voor behoud en transitie van het opleidingsaanbod in sterk krimpende regio's. De tweede tranche daarvan wordt dit voorjaar toegekend.

Daarnaast werk ik aan duurzame oplossingen, onder andere aan de stabilisering van de bekostiging. Ik wil de financiële stabiliteit vergroten en de impact van de dalende studentaantallen verminderen. Zo heb ik per 2025 de vaste voet verhoogd in het verdeelmodel van de bekostiging. Daarbij ben ik in navolging van de motie van het lid Martens-America¹⁰ in gesprek met het veld over hoe gezamenlijk de reflectie en afstemming over het landelijke aanbod van opleidingen kan worden gewaarborgd en voorkomen kan worden dat er opleidingen zonder gezamenlijk overleg uit Nederland verdwijnen. In mijn Beleidsbrief, die ik naar verwachting later dit voorjaar naar de Tweede Kamer stuur, ga ik nader in op de krimpproblematiek. Hiervan zal ik u een afschrift doen toekomen.

Vervolg taakstelling voor internationale studenten

In het hoofdlijnenakkoord is, los van de WIB en de daarbij behorende doelstellingen, afgesproken dat het kabinet wil inzetten op het terugbrengen van de uitgaven voor internationale studenten. Hieraan was een bezuiniging gekoppeld van structureel € 293 miljoen. In de OCW-begroting 2025 heb ik deze *pro forma* verdeeld over hbo en wo op basis van het aantal internationale EER-studenten in de bachelor. Het amendement Bontenbal c.s. verlaagt deze bezuiniging met structureel € 125 miljoen. Er resteert dus een bezuiniging die oploopt van € 17 miljoen in 2026 tot € 168 miljoen structureel. In de voorlopige aanmeldcijfers voor 2024–2025 is al een stagnatie van de groei van het aantal internationale (EER-)studenten zichtbaar. Zoals ik eerder met de Tweede Kamer heb gedeeld, helpt deze trend om een deel van de besparing te realiseren.¹¹ Het is mijn verantwoordelijkheid als Minister om de resterende bezuiniging te realiseren: als de beoogde vermindering van het aantal studenten niet wordt behaald, dan wordt gekeken naar aanvullende

¹⁰ Kamerstukken II 2024–2025, 36 600 VIII, nr. 88.

¹¹ Kamerstukken II 2024–2025, 36 555, nr. 7, p. 23.

maatregelen en kan dit uiteindelijk resulteren in een netto verlaging van de bekostiging per student voor dat jaar. Ik zal u later dit voorjaar informeren over de resterende bezuiniging en de verdeling tussen hbo en wo, zodra de definitieve referentieraming 2025 met daarin de ontwikkeling van de aantallen studenten bekend zijn.

Vervolgstappen

De komende tijd benut ik om de nota van wijziging uit te werken en ik verwacht dat de nota van wijziging dit voorjaar kan worden afgerond.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins