



IBO

Internationalisering van het (hoger) onderwijs

Juli 2019



Fotograaf: Suzy Hazelwood



Ministerie van Financiën

IBO Internationalisering van het (hoger) onderwijs

Datum 2 juli 2019

Colofon

Titel	IBO Internationalisering van het (hoger) onderwijs
Bijlagen	5
Inlichtingen	Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse

Voorwoord

Met enige regelmaat laait de discussie over internationalisering van het hoger onderwijs in Nederland op. Meestal gaat het dan over de (on)wenselijkheid van het aanbieden van Engelstalige opleidingen en hoe dat uitwerkt op de kwaliteit en toegankelijkheid voor Nederlandse studenten. De achterliggende vraag - wat zijn eigenlijk de voor- en nadelen van internationalisering in het onderwijs voor de Nederlandse samenleving en welk beleid zou je moeten ontwikkelen om de voordelen te versterken en de nadelen te ondervangen - is nog nauwelijks systematisch aan bod gekomen.

Dat is op zich verwonderlijk. Want in de afgelopen tien jaar is het aantal buitenlandse studenten in het hoger onderwijs explosief gestegen en aan die groei lijkt voorlopig nog geen einde. Jonge mensen maken gebruik van de mogelijkheden om binnen de EU hoger onderwijs te volgen in het land van hun keuze - Nederlandse jongeren gaan voor hun vervolgopleiding over de grens, omgekeerd komen vooral jongeren uit andere EU-landen (en van daarbuiten, met name vanuit China) naar Nederlandse universiteiten en – in mindere mate – hbo-instellingen.

Hoewel de grondhouding van de Rijksoverheid over internationalisering steeds positief is geweest, komt pas nu een serieus gesprek op gang over de (on)wenselijkheden van het verder doortrekken van deze ontwikkeling binnen het hoger onderwijs.

Bij het werken aan dit IBO is het opgevallen hoe weinig harde gegevens er zijn over de effecten van internationalisering. Er is voldoende cijfermateriaal over de aantallen internationale studenten en hun spreiding over instellingen en opleidingsrichtingen. Over de achterliggende drijfveren van instellingen en studenten om een internationale opleiding in te richten of te volgen is echter weinig bekend. Ongetwijfeld speelt een rol dat wetenschap en onderzoek per definitie een internationaal karakter hebben en dat het voor Nederland zinvol en belangrijk is zich hierin te blijven onderscheiden. Maar juist om hiervoor op een positieve en gerichte manier beleid te ontwikkelen, is het nodig hierover veel meer te weten.

Waarom trekken sommige instellingen naar verhouding veel meer internationale studenten dan andere? Waarom komen, bijvoorbeeld, zoveel buitenlandse studenten naar Nederland om te studeren? Is het voor Nederland om "bij te blijven" op het gebied van de bètavakken nodig dat buitenlandse studenten hier een opleiding krijgen of is het - bij tekort aan arbeidskrachten - misschien verstandiger in te zetten op het aantrekken van buitenlandse medewerkers die hun opleiding al hebben voltooid? En wat zijn eigenlijk de kosten van een internationale student voor de instelling, het vakgebied, de Nederlandse samenleving?

Het is van belang dit type vragen te kunnen beantwoorden, om de discussie te ontdoen van aannames, vooropgezette opvattingen en vooroordelen. Voor Nederland, met zijn open economie en ambities om een relevante speler te blijven in de toekomst is internationalisering een *conditio sine qua non*. Juist daarom moeten we zoeken naar wegen om de verdere groei van internationale studenten in de juiste banen te leiden - zonder daarbij de onderwijsvrijheid van instellingen ten principale aan te tasten - zodat de opbrengsten voor onze samenleving verder worden vergroot.

Marjanne Sint, voorzitter.

Samenvatting

Aanleiding

In de afgelopen jaren is een levendige discussie ontstaan over de voor- en nadelen van de toegenomen internationale instroom van studenten in het hoger onderwijs. Internationale studenten zijn geen nieuw fenomeen, net als onderwijs in een andere taal dan het Nederlands. Maar mede door het beleid van het huidige en vorige kabinetten heeft internationalisering een vlucht genomen, waardoor de toegenomen instroom een discussie op gang heeft gebracht over de voor- en nadelen hiervan. Deze discussie raakt aan fundamentele vragen over de kwaliteit en toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs, en aan verschillende waarden en culturele en normatieve opvattingen. Dit IBO tracht deze discussie verder te brengen door de positieve en negatieve effecten van internationalisering inzichtelijk te maken en verschillende beleidsopties te presenteren.

Vooraf de instroom van internationale studenten in het Nederlandse hoger onderwijs is sterk toegenomen. De afgelopen 10 jaar is het aantal inkomende diplomastudenten uit het buitenland meer dan verdubbeld. In het collegejaar 2018/19 staan er ongeveer 86 duizend internationale studenten in het hbo en wo ingeschreven, waarvan ongeveer driekwart uit de Europese Economische Ruimte (EER). Ook komt er jaarlijks een groep van circa 14 duizend studenten naar Nederland in het kader van het Erasmus+-programma. Het aandeel internationale studenten verschilt sterk per opleidingsniveau, instelling en studierichting. Vooral het wo kent een relatief groot aandeel internationale studenten, namelijk 19 procent, vooral geconcentreerd in de masterfase. Ook het aantal Nederlandse studenten dat naar het buitenland gaat is toegenomen, maar per saldo komen er veel meer studenten naar Nederland dan andersom. In het mbo is zeer beperkt sprake van diplomamobilititeit, zeker als statushouders niet worden meegeteld als internationale studenten. Het ministerie van OCW verwacht de komende jaren in het wo en in mindere mate in het hbo een verdere groei van de instroom van internationale studenten.

Effecten internationalisering

De instroom van internationale studenten heeft positieve effecten op de arbeidsmarkt en economie. Een deel van de internationale alumni blijft in Nederland om te wonen en werken, en draagt daarmee bij aan het structurele arbeidsaanbod. De blijfkans en arbeidsparticipatie zijn doorslaggevend voor de vraag hoe positief dit effect is, en verschillen per groep (herkomst, studierichting en instelling).

Op de korte termijn is internationale instroom negatief voor de rijksbegroting, maar op de lange termijn zijn er budgettaire baten. Het opleiden van internationale studenten kost op de korte termijn belastinggeld, met name door de publieke bekostiging van het onderwijs aan EER-studenten. Op de langere termijn leveren internationale studenten gemiddeld een positieve bijdrage aan de rijksbegroting, doordat alumni die hier blijven werken belasting betalen. De totale inkomsten van internationale studenten zijn daarmee op lange termijn groter dan de uitgaven aan internationale studenten. De toegenomen instroom is, uitgaande van de huidige blijfkans, daarmee positief voor de rijksbegroting op de lange termijn. Een negatief effect is de druk op de woningmarkt in studentensteden.

De toegenomen instroom zet druk op de financiering van het hoger onderwijs. De huidige bekostigingssystematiek bevat een prikkel om extra EER-studenten aan te trekken, omdat instellingen middelen ontvangen op basis van hun studentaantallen. Aangezien de Rijksoverheid EER-studenten publiek bekostigt, legt de groeiende instroom een toenemend beslag op publieke middelen. Als de instroom groter is dan vooraf verwacht, zoals de afgelopen jaren het geval was, kunnen (andere) onderwijsmiddelen in de knel komen. Doordat de onderzoeksbekostiging niet afhankelijk is van het aantal studenten, verandert daarmee ook de verhouding tussen uitgaven aan onderzoek en onderwijs. Een groeiende instroom van EER-studenten zal daarom op termijn leiden tot hogere kosten op de rijksbegroting (en daarmee verdringing van andere uitgaven), of tot een lagere bekostiging per student.

Tot nu toe kan het Nederlandse (hoger) onderwijsstelsel de toegenomen instroom aan, maar de grenzen van de absorptiecapaciteit komen in zicht. Op bepaalde vakgebieden lijkt de absorptiecapaciteit op dit moment al in zicht of bereikt. Het gemiddelde aantal studenten per docent is op stelselniveau niet toegenomen, maar in de techniek is dat al wel het geval. Een aantal opleidingen op TU's heeft capaciteitsbeperkingen in moeten stellen door de toegenomen (internationale) instroom. Momenteel zijn instellingen in staat om keuzes en afwegingen te maken die passend zijn bij hun eigen context. Keuzes die op het niveau van instellingen optimaal zijn kunnen echter leiden tot negatieve effecten op macroniveau. Een toenemende internationale instroom zal op verschillende manieren druk zetten op het stelsel, zoals een hogere vraag naar en werkdruk voor docenten en een grotere vraag naar voorzieningen als gebouwen en laboratoria. Een verder groeiende instroom zal daarmee op gespannen voet staan met de toegankelijkheid en kwaliteit voor Nederlandse studenten.

Internationalisering gaat gepaard met steeds meer Engelstalig onderwijs. Het aanbod van Engelstalige studies is toegenomen, deels om het onderwijs aantrekkelijker te maken voor internationale studenten. Dat is vooral in het wo het geval. Van alle universitaire masteropleidingen wordt al meer dan driekwart uitsluitend in het Engels aangeboden. Dat is veel, ook in vergelijking met andere landen in Europa. Het aanbieden van Engelstalige opleidingen heeft positieve kanten. Zo is een goede beheersing van de Engelse taal nuttig voor alumni die internationaal georiënteerd werk gaan doen. Ook dragen Engelstalige opleidingen bij aan het wetenschappelijk onderzoeksklimaat, doordat ze instellingen helpen internationale (top)onderzoekers aan te trekken. Hiervoor is volledig Engelstalig onderwijs echter niet nodig. De verminderde aandacht voor de Nederlandse taal in het hoger onderwijs kent ook risico's. Volledig Engelstalige opleidingen kunnen op gespannen voet staan met de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs. Ook kan de nadruk op de Engelse taal ertoe leiden dat de ontwikkeling van Nederlands als wetenschapstaal en onderzoekscontext afneemt en de Nederlandse studenten hun Nederlandse taalvaardigheid beperkt ontwikkelen.

Door internationalisering hebben Nederlandse studenten makkelijker toegang tot een international classroom. In een omgeving met verschillende nationaliteiten kunnen studenten hun interculturele competenties (verder) ontwikkelen. Dat geldt zowel voor Nederlandse studenten die een deel van hun studie in het buitenland doen, als voor studenten die in Nederland een opleiding volgen. Instellingen moeten een international classroom echter wel bewust opzetten om dat positieve effect te bereiken. Het vereist bijvoorbeeld specifieke didactische vaardigheden van docenten en het omzetten van een Nederlands naar een

internationaal curriculum. Voor een goede kennisoverdracht is op zijn minst een adequate Engelse taalbeheersing van docenten en studenten nodig.

Het totale effect van internationalisering op de onderwijskwaliteit en kennisoverdracht is onbekend. Een international classroom kan, mits goed geïmplementeerd, bijdragen aan de interculturele vaardigheden en Engelse taalvaardigheid van studenten. Het effect van een internationale studentengroep en Engelstalig onderwijs op kennisoverdracht is echter niet systematisch onderzocht en dus onbekend, en zal bovendien sterk verschillen tussen instellingen en opleidingen. Er kan een positief effect optreden door relatief gemotiveerde internationale studenten. Maar ook negatieve effecten zijn denkbaar, bijvoorbeeld als het taalniveau van studenten en/of docenten niet op peil is of als de internationale leeromgeving niet goed functioneert. Cijfers van DUO geven geen aanleiding om aan te nemen dat er een substantieel effect is van internationale medestudenten op het studierendement van Nederlandse studenten. Meer onderzoek is gewenst.

Het succes van het Nederlandse internationaliseringsbeleid is moeilijk vast te stellen. De positieve houding van huidige (en vorige) kabinetten ten opzichte van internationalisering heeft geleid tot een relatief internationaal stelsel van hoger onderwijs. Tegelijkertijd is het lastig om goed vast te stellen of het beleid succesvol is. Hoewel er verschillende kabinetsvisies zijn gepubliceerd over internationalisering, bevatten deze visies namelijk beperkt concrete en meetbare doelstellingen. Daarnaast is niet altijd duidelijk hoe internationalisering in het onderwijs zich verhoudt tot het beleid op andere terreinen, bijvoorbeeld de arbeidsmarkt of het buitenlandbeleid.

Beleidsvarianten

Het IBO stelt 3 beleidsvarianten voor. Opdracht van het IBO is om beleidsmaatregelen te presenteren die de positieve effecten van internationalisering versterken en de negatieve effecten beperken. Het IBO presenteert daarvoor drie beleidsvarianten:

1. een basisvariant met maatregelen die, ongeacht de specifieke doelstellingen ten aanzien van internationalisering, het inzicht en de regio vanuit de Rijksoverheid vergroten;
2. een kwaliteitsvariant gericht op verhoging van de onderwijskwaliteit;
3. een beheersingsvariant.

Maatregelen uit verschillende varianten kunnen worden gecombineerd. De voorgestelde maatregelen bouwen voort op beleid dat al in ontwikkeling is. Verder richten ze zich op het hoger onderwijs, omdat er beperkt sprake is van internationale diplomabiliteit en Engelstalig onderwijs in het mbo.

De varianten bevatten geen specifieke maatregelen voor de arbeidsmarkt of huisvesting. Internationalisering is in principe positief voor de Nederlandse arbeidsmarkt. De analyse biedt echter geen duidelijke aanknopingspunten om de blijfkans van internationale studenten te verhogen, behalve maatregelen die geld kosten of leiden tot een lagere instroom. Ook de woningmarkt wordt in de varianten buiten beschouwen gelaten, maar vraagt wel om aandacht. De komst van internationale studenten zet extra druk op de woningmarkt, die in veel studentensteden toch al krap is. Het kabinet voert samen met een groot aantal partijen een actieplan voor studentenhuishuizing uit, met aandacht voor de problematiek rond internationale studenten. Het blijft wenselijk dat instellingen, gemeenten en huisvesters verder werken aan het oplossen van dit vraagstuk, onder andere door tijdige informatievoorziening van instellingen aan huisvesters.

1. Basisvariant

De basisvariant bestaat uit maatregelen die, ongeacht voorkeuren voor specifieke beleidsdoelen, nodig zijn. Daarmee vormen ze een basis, waar andere inhoudelijke maatregelen (zoals genoemd in variant 2 of 3) aan toegevoegd kunnen worden. De maatregelen zijn erop gericht om het fundament onder internationalisering te versterken. De basisvariant leidt tot een sterkere sturing van de rijksoverheid. Per maatregel is er wel ruimte om de mate van overheidssturing te bepalen, maar alle maatregelen passen in een sturingsfilosofie waarin het Rijk meer regie neemt op internationalisering.

Maatregelen in deze variant zijn:

1. Het opstellen en uitvoeren van een onderzoeksagenda.
2. Instellingen verplichten om een internationaliseringsstrategie op te stellen.
3. Het expliciet maken en operationaliseren van (centrale) beleidsdoelstellingen.
4. Instellingen verplichten om een minimaal kostendekkend tarief voor niet-EER-studenten te hanteren.
5. Het beperken van het variabele deel in de bekostigingssystematiek.
6. Het herprioriteren van subsidies voor inkomende mobiliteit.

2. Kwaliteitsvariant

De kwaliteitsvariant beoogt het positief effect van internationale studenten op de onderwijskwaliteit te versterken. De analyse biedt aanknopingspunten om de positieve effecten van internationale studenten op het onderwijs te vergroten en de negatieve effecten te beperken, aanvullend op de maatregelen in de basisvariant. De maatregelen zijn gericht op het onderwijsaanbod en geven instellingen meer mogelijkheden om te selecteren op de instroom van internationale studenten. Door de mogelijkheden voor selectie te verruimen, kan de absorptiecapaciteit van het stelsel beter worden bewaakt door instellingen. Ook heeft de variant aandacht voor de Engelse taalbeheersing van docenten en voor de Nederlandse taalvaardigheid van studenten.

Maatregelen in deze variant zijn:

1. Een sectorale aanpak internationalisering laten opstellen en uitvoeren, gericht op kwaliteit, door in elk geval het wo en eventueel het hbo.
2. Het uitbreiden van het selectie- en sturingsinstrumentarium van ho-instellingen.
3. Het verplichten van een C1-niveau Engelse taalvaardigheid van docenten.
4. Het verplichten van aandacht voor de beheersing van de Nederlandse taal.

3. Beheersingsvariant

De beheersingsvariant beoogt de (toekomstige) druk op de financiering en absorptiecapaciteit van het stelsel te verlichten en leidt tot een besparing van 20 procent op het groeipad van de rijksuitgaven uit de budgettaire grondslag. Daarvoor mag de internationale instroom niet verder groeien. De maatregelen worden getrapd weergegeven en verlopen van minder (met een meer onvoorspelbaar budgettair effect) naar meer sturing (met een meer voorspelbaar budgettair effect). Als gekozen maatregelen te weinig effect hebben, kan een ingrijpendere keuze worden gemaakt.

Maatregelen in de getrapte variant zijn:

1. Het verplichten van strengere onderbouwing en toetsing voor het aanbieden van Engelstalige opleidingen.

2. Een sectorale aanpak internationalisering laten opstellen en uitvoeren, gericht op het beheersen van instroom, in elk geval door het wo en eventueel het hbo.
3. Het verplichten van een minimumaantal Nederlandstalige vakken, in combinatie met het vragen van een bepaald referentieniveau Nederlands voor buitenlandse studenten.
4. Het instellen van een maximaal aandeel Engelstalige opleidingen dat in Nederland mag worden aangeboden, in combinatie met het instellen van een maximumaantal studenten (numerus fixus) op Engelstalige opleidingen.
5. Het invoeren van een generieke korting op de lumpsumuitgaven in het hoger onderwijs.

Buiten deze trap, gericht op het beheersen van de instroom, bevat de variant ook een maatregel om uitgaande mobiliteit te bevorderen (maatregel 6).

Inhoud

Samenvatting	6
1	Aanleiding, vraagstelling en afbakening IBO 13
1.1	Aanleiding en centrale vraagstelling 13
1.2	Afbakening 13
1.3	Onderzoeksaanpak 14
1.4	Definities 15
1.5	Leeswijzer 15
2	Feiten en cijfers 16
2.1	Kerncijfers internationalisering 16
2.2	Internationale verhouding studentmobiliteit en determinanten 19
3	Beschrijving huidig beleid 21
3.1	Nationaal beleid 21
3.1.1	Doelstellingen 21
3.1.2	Uitwerking 21
3.2	Internationale kaders en beleid 25
3.3	Decentraal beleid 26
3.4	Budgettaire grondslag 27
4	Analyse effecten van internationalisering 29
4.1	Effecten op de maatschappij en economie 29
4.2	Effecten op het onderwijsstelsel 32
4.3	Effecten op onderwijsinstellingen 34
4.4	Effecten op studenten 37
4.4.1	Effecten op studenten in Nederland 37
4.4.2	Effecten op Nederlandse uitgaande studenten 38
4.5	Overkoepelende conclusies 38
5	Beleidsvarianten 41
5.1	Inleiding 41
5.2	Overzicht varianten 43
5.2.1	Basisvariant 43
5.2.2	Kwaliteitsvariant 47
5.2.3	Besparingsvariant 52
Literatuur	57
Lijst met afkortingen	60
Bijlage I – Taakopdracht IBO	61
Bijlage II – Samenstelling werkgroep en secretariaat	64
Bijlage III – Overzicht gesproken personen en organisaties	65
Bijlage IV – Aanvullende feiten en cijfers	67
Bijlage V - Toelichting collegegeld en bekostiging (niet-)EER-studenten	71

1 Aanleiding, vraagstelling en afbakening IBO

1.1 Aanleiding en centrale vraagstelling

Internationalisering van het onderwijs is geen nieuwe ontwikkeling, maar de toegenomen internationale instroom leidt tot discussie. Al in 1966 verdedigde minister Diepenhorst van Onderwijs en Wetenschappen dat buitenlandse studenten in Nederland studeerden, gezien het internationale karakter van de wetenschap, mits nationale belangen niet zouden worden geschaad. Destijds studeerden er 1242 buitenlandse studenten in Nederland, oftewel 2 procent van de totale studentenpopulatie.¹ Het aantal inkomende en uitgaande studenten, neemt echter al geruime tijd toe (zie paragraaf 2.1). In het verleden was dat geen aanleiding tot veel zorg: het werd gestimuleerd door kabinetten² en instellingen, en gezien als bewijs van de aantrekkelijkheid van het Nederlandse onderwijsstelsel. De afgelopen jaren is internationalisering steeds meer onderwerp van een breed publiek debat. Het gaat over uiteenlopende zaken als de betekenis van internationale studenten voor de Nederlandse kenniseconomie, over studentenkamers en over taalbeleid in het onderwijs. Een goed debat over internationalisering is allereerst gebaat bij een overzicht van de feiten: welke effecten treden in Nederland op?

Het IBO onderzoekt de positieve en negatieve effecten van de toegenomen internationalisering, en stelt beleidsopties voor. Doel van dit IBO is tweeledig. Allereerst presenteert dit rapport de belangrijkste feiten rond internationalisering, en de relevante effecten daarvan. Het IBO neemt daarbij een neutraal perspectief in, en kijkt zowel naar positieve effecten of kansen voor Nederland, als naar negatieve effecten of risico's. Op basis van die analyse stelt het IBO verschillende beleidsopties voor.

1.2 Afbakening

Het IBO kijkt naar mbo, hbo en wo, maar de mate van studentmobiliteit verschilt sterk per sector. Conform de taakopdracht van het IBO (zie bijlage I) kijkt het IBO naar zowel mbo, hbo als wo. In de praktijk verschilt de mate van internationale studentmobiliteit echter sterk tussen die sectoren, zoals paragraaf 2.1 aangeeft. Het wo kent de meeste (inkomende) studentmobiliteit, en het mbo veruit de minste. Daardoor besteedt het rapport meer aandacht aan het hoger en specifiek het wetenschappelijk onderwijs. Het IBO kijkt daarbij naar diplomabiliteit (studenten die een volledige bachelor of master in een ander land volgen) en naar studiepuntmobiliteit (een uitwisseling in een ander land).

Internationalisering is breder dan mobiliteit, maar het rapport kijkt primair naar (de effecten van) de mobiliteit van studenten. Studentmobiliteit is slechts één aspect van internationalisering in het onderwijsstelsel. Internationalisering kan veel meer vormen aannemen. Denk aan een internationaal curriculum (het gebruiken van buitenlandse onderwijsmaterialen of praktijkvoorbeelden), transnationaal onderwijs (een buitenlandse campus) of virtueel internationaal onderwijs (zoals een *MOOC*) door een instelling in een ander land. Conform de opdracht kijkt het IBO echter primair naar de gevolgen van studentmobiliteit.

¹ Tweede Kamer (1966)

² Zie bijv. Minister van OCW (2008) en Minister van OCW (2014)

Uitzondering is de international classroom, een lesomgeving waarin studenten van verschillende culturen en nationaliteiten samenkomen. Aangezien dat een direct gevolg is van de aanwezigheid van internationale studenten, zullen de effecten van de international classroom wel worden meegenomen.

Het IBO kijkt ook naar de gevolgen van Engelstalig onderwijs. De taakopdracht vraagt ook aandacht voor de effecten van Engelstalig onderwijs. Het IBO kijkt daarom ook naar het taalbeleid in het hoger onderwijs en de gevolgen voor de onderwijskwaliteit.

Internationalisering raakt aan veel beleidsterreinen, maar het IBO focust op de directe gevolgen. De gevolgen van studentmobiliteit beslaan potentieel veel verschillende beleidsterreinen. Andersom kunnen beleidskeuzes op andere terreinen gevolgen hebben voor in- en uitgaande studentenstromen. Enige selectiviteit is dus nodig om de onderzoeksopdracht beheersbaar te houden. Het criterium dat het IBO hanteert is dat er een redelijk concrete en tastbare relatie is. Zo kijkt het expliciet naar de gevolgen van studentmobiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook heeft het rapport aandacht voor de gevolgen van studentmobiliteit voor de onderzoekscapaciteit van onderwijsinstellingen, omdat die consequenties kan hebben voor de onderwijskwaliteit. Er zijn echter veel mogelijke raakvlakken die buiten het bestek van het onderzoek moeten vallen.

Internationalisering raakt ook aan fundamentele vragen over het Nederlandse onderwijs, en aan verschillende waarden en culturele oriëntaties. Het rapport beoogt feiten en effecten van internationalisering zakelijk en neutraal te analyseren. Aandachtspunt daarbij is dat internationalisering ook aan culturele en normatieve opvattingen raakt. Zo hebben veel betrokkenen een impliciete of expliciete opvatting over de rol en taak van het Nederlandse onderwijsstelsel. Hoewel er vanuit een verscheidenheid aan perspectieven naar dit thema gekeken wordt, lijken er twee de overhand te hebben in het politieke en maatschappelijke debat. Enerzijds zien veel mensen een internationale oriëntatie in het onderwijs als waardevol en onlosmakelijk onderdeel van het onderwijs en de identiteit van onderwijsinstellingen. Het onderwijs moet in dit perspectief Nederlandse studenten de kans bieden om kennis uit andere landen tot zich te nemen, kennis te maken met andere culturen en zich op te leiden tot wereldburgers. Internationalisering wordt in dit perspectief vaak gekoppeld aan de rol van Nederland als open economie, de Nederlandse *soft power* in het buitenland, en het internationale karakter van veel maatschappelijke en academische vraagstukken. Anderzijds is er kritiek op de internationale oriëntatie in het onderwijs. Volgens dit perspectief is internationalisering niet per definitie waardevol, en leidt ze tot minder aandacht voor de rol en verantwoordelijkheid van het onderwijs voor de Nederlandse maatschappij. In deze visie moet het Nederlandse onderwijs vooral Nederlandse burgers opleiden. De nadruk bij kennisoverdracht en –ontwikkeling moet liggen op kennis en vaardigheden die voor de nationale, regionale en lokale context relevant zijn, met meer aandacht voor de Nederlandse taal en cultuur. Deze perspectieven lijken vaak op gespannen voet met elkaar te staan, hoewel ze niet per definitie een tegenstelling vormen. In dit rapport wordt geen oordeel geveld over de juistheid van deze perspectieven.

1.3

Onderzoeksaanpak

Het IBO is gebaseerd op de volgende bronnen:

- Bestaande literatuur (zie voetnoten en literatuurlijst);

- Een CPB-studie, die voor dit IBO is uitgevoerd;³
- Gesprekken met experts en betrokkenen (zie bijlage 3 voor een overzicht);
- Een kwantitatieve analyse door DUO, uitgevoerd ten behoeve van dit IBO;⁴
- Cijfermateriaal uit verschillende bronnen.

1.4 Definities

Het IBO hanteert de volgende definities:

- **Diplomabiliteit:** het volgen van een volledige opleiding (bijvoorbeeld een volledige bachelor of master) in het buitenland.
- **Studiepuntmobiliteit:** een internationale uitwisseling in het kader van een opleiding (bijvoorbeeld een uitwisseling in het Erasmus+-programma).
- **Internationale student:** een student die (een deel) van een opleiding volgt in een ander land dan het land waar hij of zij een vooropleiding volgde. Aanvullende voorwaarde is dat een internationale student *niet* staatsburger is van het land waar hij of zij studeert.⁵
- **International classroom:** Met een international classroom wordt een klas bedoeld waarin verschillende nationaliteiten vertegenwoordigd zijn, en de instructietaal niet de moedertaal is van alle aanwezige studenten.

1.5 Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 gaat in op de belangrijkste feiten en cijfers rond internationalisering van het onderwijs.
- Hoofdstuk 3 beschrijft het huidige beleid rond internationalisering.
- Hoofdstuk 4 biedt een overzicht van de positieve en negatieve effecten van internationalisering.
- Hoofdstuk 5 presenteert verschillende beleidsvarianten.

³ CPB (2019).

⁴ DUO (2019).

⁵ Een Nederlands staatsburger die hier gaat studeren na een vooropleiding in het buitenland is een *homecoming student*. Die valt hier niet onder de definitie van een internationale student.

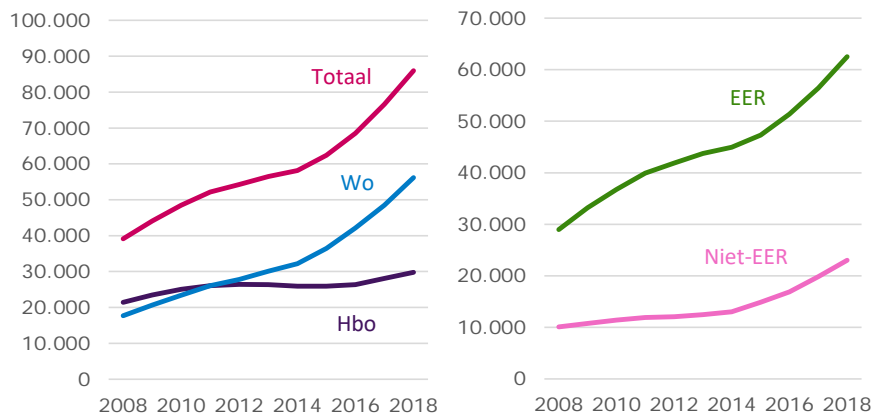
2 Feiten en cijfers

Dit hoofdstuk gaat (2.1) in op de belangrijkste cijfers rond inkomende en uitgaande mobiliteit en het aanbod aan Engelstalige opleidingen. Paragraaf 2.2 behandelt de Nederlandse mobiliteit in internationaal perspectief en de belangrijkste verklarende factoren.

2.1 Kerncijfers internationalisering

De instroom van internationale studenten in het Nederlandse hoger onderwijs is sterk toegenomen. In het collegejaar 2018-2019 studeren er 86 duizend internationale diplomastudenten in het Nederlandse hoger onderwijs. Dat is meer dan twee keer zoveel als in 2008. Zoals figuur 2.1 links laat zien, vond die stijging vooral plaats in het wo. In het hbo is de stijging beperkt. Ongeveer driekwart van de internationale studenten komt uit de rest van de EER, zoals figuur 2.1 rechts laat zien. Die groep is (in absolute zin) ook sterker gegroeid dan studenten uit de rest van de wereld.

Figuur 2.1 Ontwikkeling inkomende diplomamobiliteit naar opleidingsniveau (links) en herkomst (rechts)

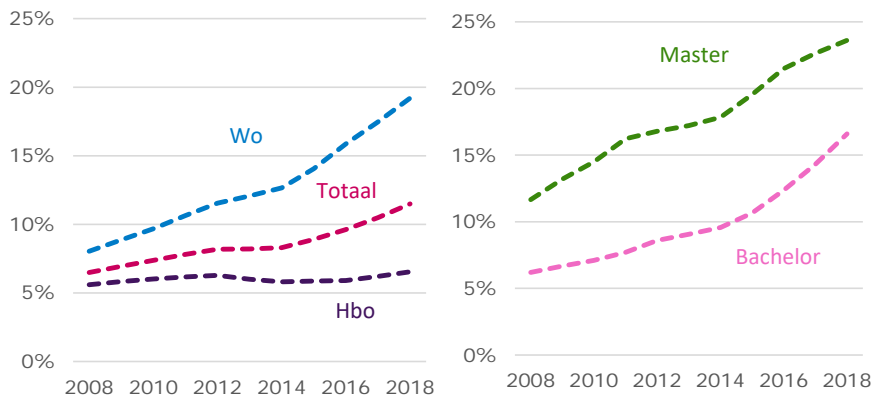


Bron: Nuffic

Het aandeel internationale diplomastudenten verschilt sterk per opleidingsniveau, studierichting en instelling. Het aandeel internationale diplomastudenten is in het hoger onderwijs gemiddeld 11 procent. Zoals figuur 2.2 links laat zien is ook dit aandeel sterk toegenomen, en in het wo hoger dan in het hbo. Terwijl het aandeel internationale studenten in het hbo ongeveer constant is, er is er in het wo een sterke stijging zichtbaar. Er zijn verschillende mogelijke verklaringen voor dat verschil. Zo zijn universiteiten meer gericht op onderzoek, en daarom historisch gezien meer internationaal georiënteerd. Hogescholen zijn meer gericht op de (vaak binnenlandse) arbeidsmarkt. Ook bieden universiteiten veel meer Engelstalig onderwijs aan dan hogescholen. Binnen het wo trekt de masterfase relatief meer internationale studenten dan de bachelorfase, zoals 2.2 rechts laat

zien. Ook per instelling en per opleiding verschilt het aandeel internationale studenten sterk (zie bijlage IV).

Figuur 2.2 Aandeel internationale diplomastudenten (%) naar opleidingsniveau (links) en wo-bachelor en master (rechts)



Bron: Nuffic

De uitstroom van diplomastudenten naar het buitenland groeit ook, maar blijft kleiner dan de instroom. Het aantal Nederlandse ho-studenten dat een studie in het buitenland doet, was in 2016 ongeveer 17 duizend. Ook die groep is sterk gegroeid: in 2006 waren het er ongeveer 9 duizend. Van de Nederlandse studenten volgt 2,6 procent een studie in een ander land (exclusief studiepuntmobiliteit). Omdat de uitstroom veel kleiner is dan de instroom, heeft Nederland een sterk positief saldo op de balans tussen inkomende en uitgaande mobiliteit.

Studiepuntmobiliteit groeit, maar is kleiner dan diplomamobiliteit. Via het Erasmus+-programma kwamen in 2016-2017 ongeveer 14 duizend studenten (in het hoger onderwijs) naar Nederland. Andersom gingen ongeveer 14 duizend Nederlandse studenten op uitwisseling. De meesten volgden onderwijs, maar een deel doet via het Erasmus+-programma een stage. Deze groep is (vooral bij inkomende studenten) veel kleiner die van de diplomamobiele studenten, maar is de afgelopen 10 jaar wel ongeveer verdubbeld.⁶ Ongeveer een kwart van de ho-studenten doet een vorm van buitenlandervaring op tijdens zijn studie. Dat is meer dan het EU 2020-benchmark van 20 procent.

Naar verwachting neemt de inkomende mobiliteit verder toe. De toegenomen instroom is deels te verklaren door het beleid van de rijksoverheid en de instellingen (zie hoofdstuk 3). Een andere verklarende factor is dat de wereldwijde vraag naar (hoger) onderwijs veel sterker is gegroeid dan het aanbod. Dat zorgde voor een toenemende studentenstroom van andere continenten naar Europa en Noord-Amerika, en leidde tot verschuivingen binnen Europa. Nederland is aantrekkelijk voor studenten uit andere landen (zie paragraaf 2.2). De exacte ontwikkeling van inkomende mobiliteit is echter hoogst onzeker, aangezien allerlei internationale

⁶ Het is niet bekend hoeveel studenten buiten het Erasmus+-programma om studiepuntmobiel zijn.

factoren meespelen. Het ministerie van OCW gaat er in zijn raming van uit dat het aantal inkomende diplomastudenten in het hoger onderwijs toeneemt tot ongeveer 114 duizend in 2025. Dat betekent een stijging van ongeveer 24 duizend studenten ten opzichte van 2019.

In het hoger onderwijs was de groei in de afgelopen jaren groter dan geraamd. De referentieraming gaat uit van lineaire en dus constante ontwikkelingen van studentenaantallen en in- door- en uitstroombpercentages. Deze ramingsmethodiek zorgt op het totale aantal leerlingen en studenten in het onderwijs voor een betrouwbare schatting.⁷ In specifiek het ho zien we de laatste jaren echter een sterkere groei dan was geraamd, vooral van internationale studenten. Het aantal (internationale) studenten neemt jaar op jaar steeds sterker toe. De groei lijkt daarmee eerder exponentieel dan lineair. De referentieraming loopt dus achter de feiten aan.⁸ Tot het moment dat de raming hierop wordt aangepast, is de verwachting dat het aantal internationale studenten ook de komende jaren sterker zal stijgen dan in huidige systematiek van de leerlingenraming wordt geraamd.

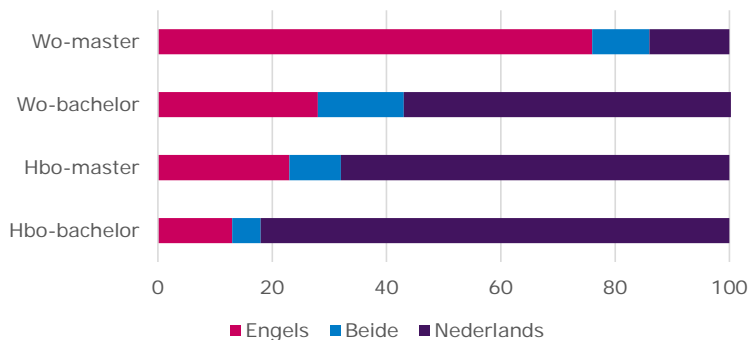
In het mbo is de inkomende mobiliteit beperkt, maar relatief veel mbo'ers hebben een buitenlandervaring. In 2018 waren er ongeveer 7.000 internationale diplomastudenten in het mbo. Die groep is qua herkomst van andere aard dan in het ho, aangezien het voor ongeveer de helft statushouders zijn. Zij zijn dus niet naar Nederland gekomen om onderwijs te volgen. Ook inkomende studiepuntmobiliteit is het mbo in omvang beperkt. In 2016 kwamen ongeveer 2.100 buitenlandse studenten naar Nederland voor een uitwisseling via Erasmus+, voor het merendeel voor een stage. Met uitgaande studiepuntmobiliteit scoort het Nederlandse mbo relatief hoog. In 2016 had meer dan 7 procent van de afstuderende studenten een buitenlandervaring. Dat is meer dan de Europese *benchmark* van 6 procent.

Het aanbod van Engelstalige studies verschilt sterk per opleidingsniveau en studiefase. Zoals figuur 2.3 laat zien, biedt het Nederlandse wo meer Engelstalige opleidingen aan dan het hbo. In collegejaar 2018-2019 was 76 procent van de masteropleidingen in het wo Engelstalig. In de bachelorfase van het wo is dat aandeel een stuk kleiner (28 procent). Zowel in de bachelor- als masterfase is het Engelstalige aanbod de afgelopen jaren toegenomen. Tussen sectoren bestaan grote verschillen: zo is het techniek- en economieonderwijs op universiteiten voor een groot deel Engelstalig. In de richtingen gedrag en maatschappij, en taal en cultuur is dat veel minder het geval. In het hbo komt Engelstalig onderwijs minder voor: van alle de hbo-bachelors was in 2017-2018 nog 82 procent Nederlandstalig. Overigens geven de cijfers geen volledig beeld van de onderwijspraktijk: ook in studies die als Nederlandstalig staan geïnclassificeerd, kunnen Engelstalige vakken worden aangeboden. In het mbo mogen wettelijk geen volledig Engelstalige opleidingen worden aangeboden, maar worden ongeveer 36 tweetalige studies aangeboden.⁹

⁷ De totale afwijking is niet groter dan 1 procent bij één jaar vooruitkijkend en 2 procent bij 5 jaar vooruitkijkend.

⁸ De ramingsmethodiek neemt aan dat ook bij exponentiële (steeds sterkere) groei in het verleden, de toekomstige groei lineair (constant) zal zijn. In overleg met de VSNU, Nuffic, de drie planbureaus en het CBS (als deelnemers van de Adviesraad Leerlingen- en Studentenaantallen, ALS) beziet OCW momenteel of de ontwikkelingen van de aantallen internationale studenten nauwkeuriger kunnen worden geraamd. De ALS heeft hiervoor in mei 2019 een werkgroep opgericht.

⁹ Cijfers afkomstig van Nuffic (2019) en Nuffic (2018), blz. 71

Figuur 2.3 Aandeel Engels- en Nederlandstalige studies (%)

Bron: Nuffic

2.2

Internationale verhouding studentmobiliteit en determinanten

Nederland kent in internationaal perspectief veel inkomende en weinig uitgaande diplomabiliteit. Vergeleken met andere landen kent Nederland relatief veel inkomende mobiliteit, al is Nederland geen koploper. Het aandeel inkomende studenten is in Nederland ongeveer 2 keer zo hoog als het OESO-gemiddelde, maar het Nederlandse aandeel staat binnen de OESO net niet in de top-10. De uitgaande mobiliteit daarentegen is in Nederland relatief laag. Nederland heeft een uitgaande mobiliteit van iets meer dan 2 procent, vergeleken met het EU-gemiddelde van 3,3 procent, en het (ongewogen) OESO-gemiddelde maar liefst 6 procent.¹⁰ Een deel van het grote verschil tussen inkomende en uitgaande mobiliteit ontstaat doordat Nederland klein is, maar het is ook een teken dat Nederland een aantrekkelijk land is om te studeren.¹¹ Die aantrekkelijkheid hangt samen met veel factoren, die ook per student verschillen. In algemene zin lijkt Nederland goed te scoren als het gaat om de onderwijskwaliteit, het Engelstalige onderwijsaanbod en de kwaliteit van leven.

Nederland heeft academische instellingen met een relatief hoog niveau. Het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs en onderzoek scoort bijvoorbeeld 7^e in de landenvergelijking van QS in 2018. Er staan relatief veel universiteiten in de subtop. In bijvoorbeeld de QS-ranglijst van 2019 valt de eerste Nederlandse instelling (TU Delft) net buiten de top 50, maar staan 3 Nederlandse universiteiten in de top 100 en nog 6 andere in de top 200. In de Times Higher Education-lijst staan zelfs 7 Nederlandse universiteiten in de top 100. Voor het hbo zijn dergelijke lijsten minder relevant, aangezien die sterk worden bepaald door academisch onderzoek. Maar ook het Nederlandse hbo heeft internationaal een goede reputatie. Vooral met techniekstudies, groen onderwijs en kunstopleidingen staat Nederland internationaal hoog aangeschreven.

Het aanbod van Engelstalige studies is relatief groot. Engelstalig onderwijsaanbod is aantrekkelijk voor internationale studenten, omdat ze er geen

¹⁰ Dit aandeel wordt enigszins vertekend door Luxemburg, waar bijna driekwart van de studenten uitgaand diplomabiliteit is. Ook zonder Luxemburg is het OESO-gemiddelde nog aanmerkelijk hoger dan het Nederlandse aandeel, namelijk 4,0 procent.

¹¹ Nederland staat 4^e op de Study.EU-lijst: <https://www.study.eu/article/the-study-eu-country-ranking-2018-for-international-students>

nieuwe taal bij hoeven te leren. Nederland biedt relatief veel Engelstalige studies aan, vergeleken met andere niet-Engelstalige OESO- en EU-landen.¹² Volgens 'Study in Holland' is het Engelstalige aanbod in Nederland zelfs het hoogste van continentaal Europa.¹³

Het Nederlandse collegegeld is voor EER-studenten ongeveer gemiddeld, en voor niet-EER-studenten relatief hoog. Het Nederlandse collegegeld voor EER-studenten is aanmerkelijk lager dan in de VS, het VK en Canada, maar hoger dan in de meeste andere OESO-landen. In veel landen betalen EER-studenten geen of zeer weinig collegegeld. Voor niet-EER-studenten verschilt het tarief in Nederland per opleiding en instelling, maar lijken de Nederlandse tarieven binnen de OESO relatief hoog te zijn.¹⁴ Tarieven zijn echter beperkt vergelijkbaar, doordat ze verschillen per instelling. Ook hebben sommige landen beurzen of andere vormen van inkomensondersteuning, waardoor de totale kosten voor studenten lager uitvallen. Het gemiddelde collegegeld heeft dus, zeker voor niet-EER-studenten, beperkte vergelijkende waarde.

Ook andere factoren zijn van belang voor de locatiekeuze van studenten. Nederland heeft een hoog niveau van welzijn en welvaart. Zo heeft Nederland de vijfde plaats op de ranglijst van het *World Happiness Report*, hebben slechts 6 landen een hoger bbb per capita en is de Nederlandse werkloosheid relatief laag. Het hoge niveau van werkgelegenheid maakt Nederland aantrekkelijk voor internationale studenten die na hun studie in het buitenland willen werken. Voor EER-studenten is er geen juridische barrière om in Nederland te komen studeren. Voor niet-EER-studenten is het Nederlandse visumbeleid (vergeleken met andere West-Europese landen) gemiddeld tot relatief soepel. Ook de toegankelijkheid van de meeste Nederlandse opleidingen kan bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het Nederlandse stelsel, maar daarover bestaan geen goede internationaal vergelijkende cijfers. Tot slot zetten instellingen ook in op gerichte marketing en werving van internationale studenten. De hoeveelheid middelen die hieraan wordt besteed is onbekend. De krappe woningmarkt maakt Nederland mogelijk minder aantrekkelijk. Bijna de helft van de internationale studenten noemt huisvesting als het grootste probleem.¹⁵

Bijlage IV biedt aanvullende informatie over trends en cijfers.

¹² Zie bijv. KNAW (2017), blz. 34-38 en OESO (2011), blz. 323

¹³ Why Holland? www.studyinholland.nl/whyholland

¹⁴ OESO (2018), Indicator C5.

¹⁵ ISO, LSVb en ESN (2018)

3 Beschrijving huidig beleid

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen het beleid voor de internationalisering van het onderwijs. Conform de taakopdracht van het IBO ligt de focus van deze beleidsbeschrijving op beleid voor inkomende en uitgaande studentmobiliteit. Achtereenvolgens worden behandeld: het nationale beleid (paragraaf 3.1), het internationale beleid (3.2) en het decentrale beleid (van medeoverheden en onderwijsinstellingen, in 3.3). Het hoofdstuk sluit af met de financiële grondslag van het IBO (3.4).

3.1 Nationaal beleid

3.1.1 Doelstellingen

Het kabinet-Rutte III staat positief tegenover internationalisering van het Nederlandse onderwijs. De doelstelling van het kabinet is tweeledig: het kabinet stimuleert uitgaande (diploma) mobiliteit en streeft naar meer inkomende mobiliteit. In het Regeerakkoord formuleert het kabinet de ambities als volgt: *Er komt een internationaliseringsaanpak die het voor zoveel mogelijk studenten mogelijk maakt een studie te volgen in het buitenland. We versterken de aantrekkelijkheid van het Nederlands onderwijs voor buitenlandse studenten, met behoud van de toegankelijkheid.*¹⁶

Ook heeft het kabinet aandacht voor de naleving van het wettelijke taalbeleid in het onderwijs: *Het kabinet ziet scherper toe op de naleving van de wet dat opleidingen alleen Engelstalig zijn wanneer dit een toegevoegde waarde heeft, de kwaliteit van voldoende niveau is en er in voldoende mate Nederlandstalige opleidingen zijn.*

De minister van OCW heeft in 2018 haar internationaliseringsvisie gepubliceerd.¹⁷ Deze visie is een uitwerking van de ambities van het Regeerakkoord. In de visie is studentmobiliteit geen doel op zich.

Internationalisering moet de beroepsbevolking voorbereiden op een open, naar buiten gerichte en diverse samenleving. Een tweede doel is het aantrekken van buitenlands talent voor de Nederlandse kenniseconomie, voor hoogwaardig wetenschappelijk onderzoek en voor de internationalisering van het onderwijs. Ook de randvoorwaarde van toegankelijkheid komt terug in deze visie. De minister wil vermijden dat Nederlandse studenten worden verdrongen of minder keuzevrijheid hebben door de toestroom van internationale studenten.

3.1.2 Uitwerking

De minister van OCW bekostigt onderwijsinstellingen voor het aanbieden van onderwijs. Daarnaast ontvangen universiteiten en hogescholen middelen voor onderzoek. De omvang van het onderwijsdeel van de bekostiging is mede afhankelijk van het aantal studenten van een instelling. Voor instellingen in het hoger onderwijs tellen EER-studenten mee in de bekostiging. Niet-EER-studenten tellen niet mee. Instellingen in het mbo ontvangen bekostiging voor alle ingeschreven studenten, dus ook niet-EER-studenten. Zoals paragraaf 2.1 aangeeft, zijn dat in het mbo voor een belangrijk deel statushouders.

¹⁶ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017).

¹⁷ Minister van OCW (2018).

Box 3.1 Hoe werkt de bekostiging in het hoger onderwijs?

Het bedrag dat een instelling van de Rijksoverheid krijgt is afhankelijk van: 1) de totale rijksbijdrage en 2) het bekostigingsmodel (de verdeling van de middelen). De rijksbijdrage voor het wo bestaat uit een onderwijs- en een onderzoeksdeel. Het onderwijsdeel is gekoppeld aan (EER-)studentaantallen, het onderzoeksdeel niet. Het totale bedrag is in de rijksbegroting vastgelegd, waarbij het onderwijsdeel gebaseerd is op de geraamde hoeveelheid studenten.

In de afgelopen jaren was het aantal ingeschreven studenten hoger dan vooraf geraamd, waardoor het onderwijs meer kost dan vooraf begroot. In het verleden is dit telkens conform de begrotingsregels opgelost binnen de OCW-begroting, of doordat het kabinet OCW ervoor compenseerde. Hierdoor is de onderwijsbijdrage per student zelfs gestegen (van 7.000 euro in 2014 naar 7.400 euro in 2018 in het wo). Als men op het niveau van de gehele bekostiging kijkt, is het totale bedrag per student echter gedaald.¹⁸ Dit heeft te maken met het feit dat het onderzoeksdeel niet afhankelijk is van studentaantallen. Doordat het aantal studenten groeide, maar het onderzoeksbudget niet is meegestegen, is het *totale* bedrag (onderwijs en onderzoek) per student gedaald.¹⁹

De beschikbare onderwijs- en onderzoeksmiddelen worden tussen onderwijsinstellingen verdeeld via een verdeelmodel, naast een vast bedrag (de 'vaste voet') dat een instelling altijd krijgt. Dit bekostigingsmodel verdeelt de middelen op basis van variabelen als het aantal ingeschreven EER-studenten en het aantal behaalde diploma's. Instellingen kunnen dus hun inkomsten verhogen door meer studenten aan te trekken. Het aantrekken van extra studenten door een instelling ten opzichte van andere instellingen kan leiden tot een groter aandeel van het beschikbare budget, naast de extra inkomsten via collegegeld.

De Rijksoverheid stelt grenzen aan de hoogte van het collegegeld (ho) en lesgeld (mbo). Het hoger onderwijs kent een wettelijk en een instellingscollegegeld. De hoogte van het wettelijk collegegeld wordt vastgesteld door de minister van OCW. Instellingen bepalen zelf de hoogte van het instellingscollegegeld, maar het moet minimaal evenveel zijn als het wettelijk collegegeld.²⁰ Nederlandse en EER-studenten betalen voor een eerste studie het wettelijk collegegeld. Niet-EER-studenten betalen altijd het instellingscollegegeld. In het mbo mogen instellingen geen afwijkend les-of cursusgeld vragen aan niet-EER-studenten. Momenteel maakt de wet geen onderscheid tussen het instellingscollegegeld voor enerzijds Nederlandse en EER-studenten die een tweede studie volgen en anderzijds niet-EER studenten. Het kabinet werkt momenteel aan een wetsvoorstel om dit onderscheid wel te maken en het collegegeld voor een tweede studie te maximaleren. Voor niet-EER-studenten wordt geen maximumtarief vastgesteld.

Studenten kunnen hun studiefinanciering, onder bepaalde voorwaarden, meenemen wanneer zij een opleiding in het buitenland volgen. Ho-studenten mogen niet tegelijkertijd studiefinanciering van de Nederlandse en een buitenlandse

¹⁸ Zie het rapport van de ACBHOO (2019) voor cijfers over de groei in onderwijs- en onderzoeksbekostiging versus de groei in studentaantallen..

¹⁹ Voor meer informatie en analyse over de bekostiging van het hoger onderwijs, zie het rapport van de ACBHOO (2019).

²⁰ In de visiebrief uit 2018 geeft de minister van OCW aan het instellingscollegegeld te willen maximaleren, rekening houdend met het effect op de instroom van niet-EER-studenten.

overheid krijgen. Mbo-studenten kunnen hun studiefinanciering wel meenemen naar een beperkt aantal landen.

De meeste inkomende studenten hebben geen recht op volledige Nederlandse studiefinanciering. Niet-EER studenten in het mbo en ho krijgen in beginsel geen studiefinanciering of andere tegemoetkomingen, behalve als zij een bepaald type verblijfsvergunning bezitten.²¹ EER-studenten en studenten uit Zwitserland kunnen in aanmerking komen voor studiefinanciering, als ze 5 jaar of langer aaneengesloten in Nederland wonen of als ze (of hun niet-Nederlandse ouders of partner met de nationaliteit van een EER-land of Zwitserland) minimaal 56 uur per maand in Nederland werken. Als ze geen volledige studiefinanciering krijgen, kunnen ze bij DUO een bedrag lenen ter hoogte van het collegegeldkrediet (ho) of een gift krijgen ter hoogte van het bedrag van de basisbeurs voor een thuiswonende student (mbo).

Er gelden wettelijke vereisten voor de onderwijstaal. In het ho en het mbo schrijft de wet voor dat de onderwijstaal Nederlands is, tenzij het gaat om een taalstudie (in de relevante taal). Een andere mogelijkheid om te onderwijzen in een andere taal is volgens de wet dat *'de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de herkomst van de studenten daartoe noodzaak, overeenkomstig een door het instellingsbestuur vastgestelde gedragscode.'* In het ho is ook onderwijs door een buitenlandse gastdocent een wettelijk toegestane reden voor onderwijs in een andere taal. Het kabinet werkt momenteel aan een wetsvoorstel om dit wetsartikel aan te passen.²²

De minister wil verdringing voorkomen. Het wetsvoorstel waar het kabinet aan werkt, maakt het mogelijk om uitsluitend voor een anderstalige track binnen een *Associate degree*- of bacheloropleiding een numerus fixus aan te vragen.

Het kabinet stimuleert voorlichting aan zowel inkomende als uitgaande studenten. De Rijksoverheid draagt daarvoor bij aan Nuffic, het Nederlandse expertise- en dienstencentrum voor internationalisering in het onderwijs. Nuffic wil dat iedere leerling en student internationale ervaring opdoet en biedt daarvoor informatie aan beleidsmakers, onderwijsinstellingen en studenten. Nuffic beheert bijvoorbeeld de website 'Study in Holland', met informatie voor buitenlandse studenten. Nuffic heeft een aantal Neso-kantoren (*Netherlands Education Support Offices*) in het buitenland, die informatie verschaffen aan studenten die in Nederland willen studeren of aan Nederlandse studenten die in dat land willen studeren.

Het migratiebeleid faciliteert inkomende studentmobiliteit in het hoger onderwijs. Ho-studenten uit de EER en Zwitserland kunnen zich op basis van het vrij verkeer van personen zonder verdere barrières in Nederland vestigen om te studeren en, na afronding van hun studie, te werken. Studenten uit derde landen hebben in principe een verblijfsvergunning nodig. Als een student is toegelaten tot

²¹ Het betreft type 1-verblijfsvergunningen: <https://duo.nl/particulier/verblijfsvergunning-type-1.jsp>

²² De uitzonderingsgrond wordt in het nieuwe wetsvoorstel beschreven als *'dit gelet op de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs, meer dan het voeren van het Nederlands, in het belang is van de student met het oog op de door hem te verwerven kennis, inzicht of vaardigheden bij afronding van de opleiding.'* Daarnaast krijgt een instelling de verplichting om beleid vast te stellen m.b.t. de procedure waarmee en de inhoudelijke gronden waarop wordt overgegaan tot het geven van onderwijs in een andere taal. Ook zal de instelling beleid moeten vaststellen waarin wordt vastgelegd hoe de instelling zich inspannt om de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs te borgen.

een opleiding en daarmee tot een onderwijsinstelling, vraagt de instelling als 'erkend referent' een verblijfsvergunning voor de student aan. De student krijgt die als hij of zij ingeschreven staat bij een voltijdstudie en voldoende middelen heeft om 1 jaar rond te komen. Om de verblijfsvergunning te houden, moet een student elk jaar minstens de helft van de studiepunten halen ('studievoortgangsmonitoring').²³

Het migratiebeleid bevordert dat studenten uit derde landen werk vinden als kennismigrant in Nederland. Na hun studie mogen studenten een jaar (een 'zoekjaar') in Nederland blijven om werk als kennismigrant te vinden. Studenten met een afgeronde (post)master of PhD van internationale top 200-instellingen (op de bekendste ranglijsten) kunnen een zoekjaar aanvragen. In het zoekjaar is geen tewerkstellingsvergunning nodig. Daarnaast komen studenten, als ze tijdens hun zoekjaar werk als kennismigrant vinden en in Nederland willen blijven, in aanmerking voor een lager salariscriterium dan andere kennismigranten. Dat maakt het voor werkgevers aantrekkelijker om internationale alumni in dienst te nemen. Ook kunnen studenten van buiten de EER een stage doen, zonder dat hun werkgever een tewerkstellingsvergunning nodig heeft. Voorwaarde is dat de stage relevant is voor de gevolde studie.

Voor mbo-studenten zijn de voorwaarden voor een verblijfsvergunning strenger. Zij moeten aantonen dat Nederland het meest aangewezen land is voor hun studie, en dat ze met hun opleiding een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van hun land. Ook moeten ze voldoen aan 2 van de 3 volgende voorwaarden:

1. uit Suriname, Zuid-Afrika, of Indonesië komen;
2. Nederlandse familie hebben;
3. de Nederlandse taal beheersen.

In 2017 is de pilot 'Inkomende mobiliteit mbo4' gestart voor 4 jaar. De focus hierbij ligt op het werven en selecteren van mbo4-studenten voor 8 aangewezen sectoren in Nederland. Binnen de looptijd kan aan max. 300 studenten van buiten de EU/EER de mogelijkheid worden geboden om in Nederland een deel van een voltijdsopleiding te op het niveau mbo-4 (incl. de mogelijkheid tot een stage).²⁴

Studentmobiliteit vindt ook plaats in het kader van het buitenland- of ontwikkelingsbeleid. Op de begroting van het ministerie van BZ staan het *MENA Scholarship Programme* (MSP) en het *Orange Knowledge Programme* (OKP). Beide programma's worden door Nuffic uitgevoerd. Met het MENA-beurzenprogramma voor werknemers wil Nederland bijdragen aan de democratische transitie in Algerije, Egypte, Iran, Irak, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, Oman, Syrië en Tunesië. Het Orange Knowledge Programme richt zich op individuele en institutionele kennisontwikkeling in lage- en middeninkomenslanden. Het OKP wordt in ruim 53 landen geïmplementeerd. Nederlandse onderwijsinstellingen zijn betrokken bij dit programma en werken samen met onderwijsinstellingen in de OKP-partnerlanden.

²³ Zie artikel 5.5 van de 'Gedragscode Internationale student in het hoger onderwijs'.

²⁴ Zie voor meer informatie over de pilot o.a. hoofdstuk B3 van de Vc (via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0012289/2019-04-10#Circulaire.divisieB3>), WBV 2016/5 (via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-62558.html>), Gedragscode MBO4 (via: <https://www.internationalvet.nl/wp-content/uploads/2016/09/definitief-Gedragscode-MBO4-versie-2017.pdf>) en Minister van OCW (2018), blz. 9.

3.2 Internationale kaders en beleid

Burgers van de Europese Unie hebben op studiegebied vrijwel dezelfde rechten als Nederlanders. Een burger van de Unie mag, mits toegelaten tot een opleiding, binnen de hele Unie studeren. Voorwaarden zijn voldoende geld om te overleven en een ziektekostenverzekering. Dat betekent in de praktijk dat de overheid en onderwijsinstellingen (potentiële) studenten uit de EER niet anders mogen behandelen dan Nederlandse studenten.

De EU heeft ook afspraken gemaakt over het harmoniseren van bepaalde aspecten van onderwijsstelsels. In het Verdrag van Maastricht is afgesproken dat onderwijs een taak van de lidstaten is. Aspecten van onderwijsbeleid kunnen wel onderling worden gecoördineerd. In het Bologna-akkoord (1999) hebben lidstaten bijvoorbeeld afgesproken om studentmobiliteit te faciliteren. Dat gebeurt onder andere door het uniformeren van de studiestructuur (het BaMa-stelsel) en studiepunten (ECTS).

Het Erasmus+-programma bevordert onder andere studentmobiliteit tussen EU-landen. Met deze regeling kunnen studenten een beurs krijgen om een deel van hun studie in een ander EER-land te volgen. De regeling bevordert dus studiepuntmobiliteit. Op nationaal niveau wordt het programma beheerd door het Nationaal Agentschap Erasmus+, dat financieel wordt ondersteund door het ministerie van OCW en de Europese Commissie.

Het is Europees beleid om internationalisering in het onderwijs verder te stimuleren. Zo was al in 2011 het streven van de Europese ministers voor (hoger) onderwijs om het aandeel studenten dat een studie of deel van hun studie in het buitenland heeft voltooid, in 2020 te verhogen naar 20 procent. Ook met het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) wil de Europese Commissie (EC) de mobiliteit van studenten stimuleren. Onderdeel hiervan is een aanpassing van het Erasmus+-programma, om te hernoemen naar 'Erasmus', en om het aantal deelnemers hiervan te verdrievoudigen naar 12 miljoen in de periode 2021-2027 (t.o.v. 4 miljoen in Erasmus+). De EC wil daar in het volgende MFK 30 miljard euro voor uittrekken, meer dan een verdubbeling van het huidige budget.

Lidstaten hebben een zekere mate van soevereiniteit bij het toelaten van studenten van buiten de EER. Er zijn meerdere internationale verdragen over het volgen van onderwijs, bijvoorbeeld om discriminatie in het onderwijs tegen te gaan. Met die verdragen kunnen studenten niet afdwingen dat ze in een land worden toegelaten voor onderwijs. Buitenlandse studenten mogen in principe in Nederland verblijven als ze worden toegelaten tot een onderwijsinstelling. Dat is echter nationale wetgeving, en volgt niet direct uit internationale afspraken.

Het weren van EER-studenten of selecteren op herkomst is juridisch niet toegestaan. Aangezien studenten uit de rest van de EER op grond van Europese regelgeving in de praktijk gelijk zijn gesteld aan studenten uit Nederland, is het in beginsel niet mogelijk om de instroom uit de rest van de EER rechtstreeks op grond van hun herkomst te beperken, bijvoorbeeld door een maximumaantal studieplaatsen toe te wijzen aan studenten uit de rest van de EER, of buitenlandse studenten minder te bekostigen. Ook selectie op basis van herkomst is juridisch niet toegestaan. Dit betekent dat eventuele sturing op internationalisering niet mogelijk is via dergelijke kanalen. Wat wel mogelijk is, is dat beleid zich richt op andere aspecten van internationalisering (zoals taalbeleid). Verder is het mogelijk om het

aantal beschikbare plaatsen voor niet-EER-studenten te beperken, bijvoorbeeld als dat de capaciteit van het onderwijsstelsel onder druk zet.

3.3 Decentraal beleid

Een belangrijk deel van het internationaliseringsbeleid wordt bepaald door onderwijsinstellingen zelf. Zij maken (binnen de wettelijke kaders) keuzes over (onder andere) welke studies worden aangeboden, de inhoud en vormgeving van het onderwijs, in welke taal een studie wordt aangeboden, of er actief studenten worden geworven, en of Nederlandse studenten worden gestimuleerd om een deel van hun studie in het buitenland te volgen.

Instellingen in het hoger onderwijs zien meerwaarde in internationalisering. In hun Internationaliseringagenda stellen de Vereniging Hogescholen (VH) en de Vereniging van Universiteiten (VSNU) dat internationalisering geen doel op zich is. Internationalisering draagt volgens hen bij aan de drie kernfuncties van onderwijs: socialisatie, persoonsvorming en kwalificatie. Daarnaast speelt voor hen ook de waarde voor het onderzoek en de wetenschap een belangrijke rol. Volgens hen is internationalisering één van de redenen waarom Nederland internationaal toonaangevend is op onderwijs- en onderzoeksgebied. Tegelijkertijd zien ze uitdagingen op het gebied van taalbeleid, huisvesting, toegankelijkheid en inclusiviteit.²⁵

Ook het mbo ziet toegevoegde waarde in internationalisering. De MBO Raad ziet de toegevoegde waarde van internationalisering bij het realiseren van de kerntaken van het beroepsonderwijs: inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, burgerschap en doorstroom naar vervolgonderwijs.²⁶ Kanttekening daarbij is dat het bij internationalisering in het mbo minder gaat om mobiliteit van studenten en meer om internationalisering van het curriculum (bijvoorbeeld *'Internationalisation at home'*). Zoals hoofdstuk 2.1 laat zien, zijn de stromen in- en uitgaande studenten in het mbo minder groot. Bovendien gaat het vooral om stages (en dus studiepuntmobiliteit) en niet diplomabiliteit.

De Gedragscode Internationale Studenten is een vorm van zelfregulering. De code komt niet van de overheid, maar is wel wettelijk verankerd: ondertekening van de Gedragscode door de onderwijsinstelling is een voorwaarde voor het verlenen van verblijfsvergunningen aan studenten van buiten de EU. Momenteel is de Gedragscode 2017 van kracht.²⁷ De code bevat een groot aantal richtlijnen, bijvoorbeeld over de informatievoorziening aan en begeleiding van (potentiële) studenten. Belangrijk onderdeel van de gedragscode zijn verder de vereisten voor beheersing van de Engelse taal door de internationale student, als die een Engelstalige studie wil volgen. Ook is afgesproken dat docenten de onderwijstaal 'voldoende' beheersen.

Onderwijsinstellingen en gemeenten maken afspraken over studentenhuysvesting. Het woningmarktbeleid is in Nederland voor een belangrijk deel een taak van provincies en gemeenten. Vaak maken onderwijsinstellingen, huisvesters (zoals woningcorporaties) en gemeenten afspraken over het woningaanbod voor studenten. In het *Actieplan studentenhuysvesting 2018-2021* is

²⁵ VH en VSNU (2018).

²⁶ MBO Raad, Nuffic en JOB (2018).

²⁷ Gedragscode internationale student hoger onderwijs, herzien 1 september 2017.

bijzondere aandacht voor internationale studenten.²⁸ Dit actieplan beoogt om vraag en aanbod van studentenwoningen beter op elkaar aan te laten sluiten. In verschillende steden is al specifiek aandacht voor deze groep, en wordt bijvoorbeeld woonruimte gereserveerd voor internationale studenten.

3.4 Budgettaire grondslag

In onderstaande tabel wordt de budgettaire grondslag voor dit IBO weergegeven.

Tabel 3.1 Geraamde uitgaven internationalisering in het onderwijs²⁹

(bedragen in mln)	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Begroting OCW</i>					
Bekostiging wo (in)	272,9	297,0	317,6	343,3	365,1
Bekostiging hbo (in)	171,8	179,4	187,2	197,7	208,5
Bekostiging mbo (in)	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7
Bekostiging wo (uit)	-60,1	-62,8	-64,6	-67,3	-69,1
Bekostiging hbo (uit)	-61,0	-62,8	-64,6	-67,3	-70,0
Bekostiging mbo (uit)	0	0	0	0	0
Studiefinanciering	17	16	16	17	18
Subsidies art. 6, 7 & 8	14,7	14,7	14,7	14,7	14,7
Totaal OCW (saldo in- en uitstroom)	359	385,2	410	441,8	470,9
Subsidies BZ/BHOS	63,8	63,8	63,3	63,3	63,3
Totaal	422,8	449,0	473,3	505,1	534,2

OCW

Bekostiging wo, hbo en mbo

Betreft de onderwijsuitgaven per student (via de lumpsummiddelen) vermenigvuldigd met het aantal diplomastudenten in (p x q-benadering). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen inkomende en uitgaande mobiliteit. Bij inkomende mobiliteit gaat het om bekostigde EER-studenten. Onder uitgaande mobiliteit verstaan wij Nederlandse diplomastudenten die naar het buitenland gaan. De grondslag gaat uit van het saldo van in- en uitgaande studenten: de 'besparing' die optreedt door uitgaande mobiliteit wordt afgetrokken van de kosten die het Rijk maakt voor inkomende studenten.

Studiefinanciering

Het betreft de relevante³⁰ uitgaven voor studiefinanciering in mbo, hbo en wo, aan basisbeurs, aanvullende beurs en het reisproduct. Hierbij wordt, in tegenstelling tot

²⁸ G4 et al. (2018)

²⁹ De budgettaire grondslag is gebaseerd op begrotingsstanden uit 2018.

³⁰ Relevant betekent: relevant voor het EMU-saldo en daarmee relevant voor het uitgavenplafond. De relevante uitgaven worden hoofdzakelijk gevormd door studiefinanciering die meteen als gift wordt toegekend en uitgekeerde prestatiebeurs die wordt omgezet in een gift (na behalen diploma binnen tien jaar). Onder de niet-relevante uitgaven vallen vooral de prestatiebeurs (zolang die nog niet is omgezet in een gift) en de rentedragende leningen. Deze uitgaven zijn niet-relevant voor het uitgavenplafond, maar worden wel meegerekend in de EMU-schuld.

de onderwijsbekostiging, niet gesaldeerd voor uitgaande studentenmobiliteit (uitgaven voor meeneembare studiefinanciering). De reden hiervoor is dat indien deze studenten in Nederland waren gebleven, deze uitgaven in de meeste gevallen ook gedaan zouden zijn. Er treedt in die zin geen 'besparing' op.³¹

Subsidies artikelen 6, 7 & 8

Dit betreft alle subsidies op de begroting van OCW die beleidsmatig betrekking hebben op internationalisering van het hoger onderwijs en inhoudelijk raken aan dit IBO.

x €1.000	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nuffic	10.796	10.768	10.768	10.748	10.748	10.796
Holland Scholarship	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Fulbright	368	368	368	368	368	368
DIA	230	230	230	230	230	230
Stichting Cinop	777	800	800	800	800	800
Totaal	14.671	14.666	14.666	14.646	14.646	14.671

Overige

Subsidies BZ/BHOS

Dit betreft alle subsidies van het ministerie van BZ die beleidsmatig raken aan dit IBO. Het gaat om subsidie aan Nuffic en om beurzen voor ontwikkelingslanden, zoals het MENA Scholarship Programme (MSP) en het Orange Knowledge Programme (OKP).

EU-begroting (Erasmus+)

Een groot deel van de studiepuntmobiele studenten krijgt een beurs uit het Erasmus+-programma (zowel in- als uitstroom). Het totale Erasmus+-budget bedraagt € 14,7 miljard voor de jaren 2014-2020. De Rijksoverheid maakt hier geen directe kosten voor, al betaalt Nederland uiteraard via het MFK mee. Omdat dit een Europese verplichting is, en Nederland niet eenzijdig kan bepalen niet meer bij te dragen, zijn deze kosten niet meegenomen in de grondslag.

³¹ Er zijn geen gegevens bekend over de oninbaarheid van de studiefinanciering van buitenlandse studenten en mogelijke indirecte kosten die hieruit voortvloeien. Internationale studenten kennen gemiddeld meer achterstallige betalingen, maar die hoeven niet te resulteren in oninbare schulden.

4 Analyse effecten van internationalisering

Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende effecten van de internationalisering van de studentenpopulatie, uitgesplitst naar verschillende niveaus, namelijk de maatschappij (4.1), het onderwijsstelsel (4.2), instellingen (4.3) en de student (4.4). Ten slotte worden overkoepelende conclusies getrokken (4.5). Conform de afbakening in hoofdstuk 1 richt deze analyse zich op de meer concrete en waar mogelijk meetbare effecten. De analyse gaat dus grotendeels voorbij aan meer culturele en normatieve elementen.

4.1 Effecten op de maatschappij en economie

Een deel van de inkomende internationale studenten blijft in Nederland wonen en werken. Inkomende studenten hebben daardoor een positief effect op het structurele arbeidsaanbod en dus de toekomstige economische ontwikkeling. Deze paragraaf gaat in op die effecten op de arbeidsmarkt, de rijksbegroting, de woningmarkt, en bredere economische en maatschappelijke kosten en baten.

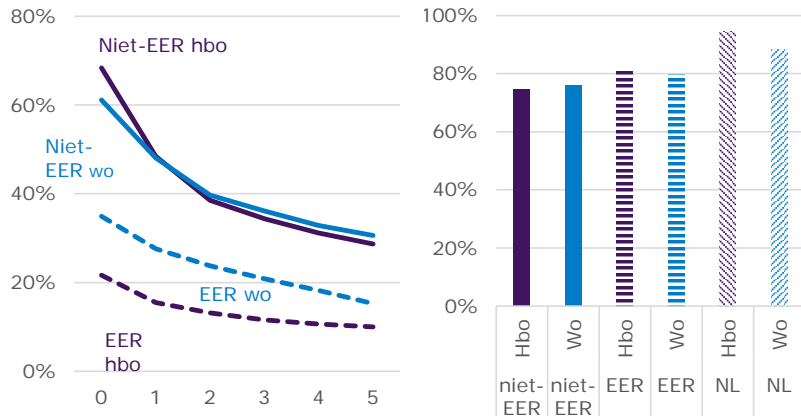
De blijfkansen en deelname aan de arbeidsmarkt verschillen per groep alumni. Zoals grafiek 4.1 links laat zien, is de blijfkans (de kans dat internationale alumni hier blijven na hun studie) van niet-EER-studenten aanmerkelijk hoger dan die van EER-studenten.³² Mogelijke verklaring is dat de drempel voor niet-EER-studenten om naar Nederland te komen hoger is, en zullen minder gemotiveerde studenten minder snel hiernaartoe komen. Ze moeten verder reizen, betalen vaak een substantieel hoger collegegeld en moeten vaak voldoen aan (strengere) toelatingseisen. Qua arbeidsparticipatie doen EER-studenten het juist beter dan niet-EER-studenten, zoals grafiek 4.1 rechts aantoont. Beide groepen kennen overigens een lagere arbeidsparticipatie dan Nederlandse hoogopgeleiden, al wordt dat verschil in de jaren na afstuderen kleiner. En hoewel de blijfkans verschilt per studierichting, vertrekken de meeste internationale studenten weer. Daardoor loopt Nederland potentiële economische baten mis.

Op de lange termijn dragen internationale alumni gemiddeld positief bij aan de rijksbegroting. Een internationale student kost op korte termijn publiek geld, vooral door de onderwijsbijdrage van de overheid bij EER-studenten. Op lange termijn wordt dat echter tenietgedaan door belastinginkomsten die alumni (EER en niet-EER) opbrengen wanneer ze gaan werken. Onder de streep is de bijdrage van een EER-student gemiddeld ongeveer 5 duizend euro (hbo) of 17 duizend euro (wo). Bij niet-EER-studenten is de totale bijdrage aanmerkelijk hoger, doordat de overheid niet aan hun studie bijdraagt: ongeveer 69 duizend euro (hbo) of 96 duizend euro (wo).³³ Gemiddeld genomen dragen internationale studenten over hun hele levensloop dus bij aan de rijksbegroting.

³² De meeste cijfers uit deze paragraaf komen uit een studie van het CPB, die voor dit IBO is uitgevoerd. Zie CPB (2019) voor aanvullende informatie.

³³ CPB (2019).

Grafiek 4.1 Blijfkans in aantal jaar na afstuderen (links), en arbeidsparticipatie na 5,5 jaar (rechts) van internationale alumni



Bron: CPB

Het is niet duidelijk hoeveel van de internationale alumni hier ook zouden werken als ze hier niet hadden gestudeerd. Vermoedelijk zou een deel van hen ook in Nederland gaan werken als ze niet hier hadden gestudeerd. Er komen immers ook veel kennismigranten (van binnen en buiten de EER) naar Nederland die in een ander land hebben gestudeerd. Dat vertekent het economische en budgettaire rendement van inkomende studentmobiliteit. Iets vergelijkbaars treedt op bij de rijksuitgaven aan inkomende mobiliteit, waar sprake is van *opportunity costs*. De Rijksoverheid had de uitgaven aan internationale studenten (ongeveer 0,5 miljard per jaar, conform de budgettaire grondslag) ook kunnen gebruiken voor andere uitgaven, het verlichten van lasten of het aflossen van de staatsschuld. Dat zou ook een maatschappelijk en economisch effect hebben. Voor het bepalen van het maatschappelijke rendement van internationalisering is het zinvol om ook dergelijke aspecten mee te nemen.

Uitgaande studenten hebben gemiddeld een negatief effect op de arbeidsmarkt en de rijksbegroting. Voor uitgaande mobiliteit geldt het omgekeerde. Als Nederlandse studenten na hun studie over de grens niet terugkeren, is er sprake van een *brain drain*. Dat heeft onder de streep een negatief effect op de economie en rijksbegroting. Gedurende zijn leven 'kost' een uitgaande student ongeveer 13 duizend euro (hbo) of 24 duizend euro (wo). Dat is gebaseerd op de belastinginkomsten die het Rijk in de toekomst misloopt voor studenten die niet terugkeren, minus de besparing die optreedt omdat de Rijksoverheid voor deze studenten geen bekostiging uitgeeft. Dat betekent niet dat uitgaande mobiliteit enkel negatief is voor de Nederlandse economie en begroting. Op individueel niveau kan uitgaande mobiliteit wel degelijk positief zijn. De daadwerkelijke terugkeer kans van een uitgaande student is onbekend.

Het risico op verdringing van Nederlandse werknemers door internationale alumni lijkt beperkt. Mogelijk punt van zorg is verdringing op de arbeidsmarkt: in hoeverre gaat de werkgelegenheid van internationale alumni ten koste van baankansen voor Nederlandse alumni? Voor Nederlandse hoogopgeleiden is in het algemeen geen bewijs voor verdringing. In de afgelopen twintig jaar nam de vraag

naar hoogopgeleide werknemers sterker toe dan het aanbod.³⁴ In sommige sectoren zou de loongroei lager uit kunnen vallen door de grotere concurrentie, maar het CPB ziet geen verband tussen een toename van migratie in sectoren en de loongroei in die sectoren.³⁵ Ook voor mbo-studenten lijkt het risico op verdringing door buitenlandse alumni zeer beperkt. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt kunnen er op korte termijn negatieve effecten optreden door immigratie.³⁶ Maar kwantitatief is de instroom van buitenlandse mbo-studenten zeer beperkt. Daarom is er, bij de huidige instroom, geen reden om aan te nemen dat verdringing plaatsvindt.

Internationalisering kan ook leiden tot bredere economische effecten, al zijn die vaak minder goed meetbaar. Zo kan de mobiliteit van studenten , of deelname aan een international classroom, bijdragen aan de ontwikkeling van bepaalde persoonlijke vaardigheden. Paragraaf 4.4 gaat daar verder op in. Ook kunnen buitenlandse studenten specifieke kennis of vaardigheden met zich meebrengen die Nederlandse afgestudeerden niet hebben, maar waar ook Nederlandse werkenden via 'kennisspillovers' van kunnen profiteren. Verder kan de komst van internationale studenten bijdragen aan 'agglomeratie-effecten' in steden met veel kenniswerkers. Dit houdt in dat de concentratie van hoogopgeleiden en bepaalde bedrijven en voorzieningen de productiviteit verhoogt. In Nederland lijkt dat effect beperkt.³⁷ Ook kan mobiliteit van studenten – inkomend en uitgaand - internationale netwerken tussen bedrijven en organisaties versterken. Er is tot slot geen reden om aan te nemen dat internationale studentmobiliteit leidt tot meer ondernemerschap: internationale wo-alumni richten gemiddeld minder vaak een bedrijf op dan wo-alumni.³⁸

Internationale studenten verhogen de druk op de vaak al oververhitte woningmarkt in studentensteden. Aangezien er aanzienlijk meer internationale studenten naar Nederland komen dan andersom, leidt studentmobiliteit per saldo tot extra vraag naar studentenwoningen. Dat zet extra druk op de woningmarkt in steden met veel buitenlandse instroom, waar vaak al sprake is van een (grote) krapte. Veel kennisinstellingen spannen zich in met huisvesters (zoals woningcorporaties) om buitenlandse studenten, in ieder geval in hun begintijd, aan woonruimte te helpen. Toch vinden studenten het moeilijk om woonruimte te vinden. Het reserveren van woonruimte voor internationale studenten gaat op korte termijn ten koste van de woonruimte voor andere groepen. Op de langere termijn kan dit probleem opgelost worden, als huisvesters extra woningen realiseren of de instroom van internationale studenten stabiliseert. Maar bij een toenemende instroom blijft er voorlopig spanning op de woningmarkt voor studenten. In het *Landelijk Actieplan studentenhuysvesting* is er specifiek aandacht voor internationale studenten.³⁹ De kennissteden hebben ambities geformuleerd om meer studentenwoningen te realiseren en onderwijsinstellingen en huisvesters hebben afgesproken beter informatie te delen over de verwachte instroom van (buitenlandse) studenten.

Internationalisering van het onderwijs heeft ook minder tastbare maatschappelijke effecten. Nederlanders komen in aanraking met andere culturen. Dat kan een verrijkende ervaring zijn, maar kan ook leiden tot

³⁴ CPB en SCP (2018).

³⁵ Euwals en Meijerink (2018), blz. 8/9.

³⁶ CPB en SCP (2018). Het gaat in deze studie niet specifiek om verdringing als gevolg van studentmobiliteit.

³⁷ Verstraten et al (2018).

³⁸ CBS (2018).

³⁹ G4 et al (2018).

maatschappelijke bezorgdheid. Hoewel specifiek onderzoek naar studentmobiliteit niet bekend is, is er per saldo een grotere groep Nederlanders positief over open grenzen en de multiculturele samenleving. Er zijn wel zorgen over verdringing op de arbeidsmarkt, verlies van culturele identiteit en criminaliteit. Jongeren, hoogopgeleiden en studenten zijn gemiddeld positiever over de effecten van open grenzen.⁴⁰ Onduidelijk is in hoeverre die zorgen ook specifiek zijn gericht op internationale studenten. Ook binnen onderwijsinstellingen kan internationalisering leiden tot negatieve gevoelens, bijvoorbeeld als de integratie tussen internationale en Nederlandse studenten niet succesvol is.

4.2 Effecten op het onderwijsstelsel

De toegenomen instroom zet druk op de financiering van het hoger onderwijs. Zoals box 3.1 uitlegt, zijn de totale beschikbare middelen voor het hoger onderwijs vooraf in de rijksbegroting vastgelegd. Als de instroom van EER-studenten groter is dan geraamd, gaat dat ten koste van de onderwijsbijdrage per student, of van het overige budget van OCW, of van de rest van de rijksbegroting. De grote groei van het aantal internationale studenten heeft tot een lagere totale bekostiging per student (inclusief onderzoeksmiddelen) geleid. De afgelopen jaren leek het stelsel deze financiële druk nog aan te kunnen. Het is echter de vraag of dat zo blijft, bij de verwachte toename van de aantallen internationale studenten. Op termijn zal een verdere toename van EER-studenten leiden tot verdringing van andere rijksuitgaven, de noodzaak om belastingen te verhogen of tot een lagere bekostiging per student, wat druk zet op de kwaliteit van onderwijs en voorzieningen. Ook de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek komt onder druk te staan.

Het Nederlandse onderwijsstelsel is, zeker in het wo, deels Engelstalig geworden. Onderwijsinstellingen zijn steeds meer Engelstalige opleidingen gaan aanbieden, onder andere om opleidingen daarmee ook toegankelijk te maken voor internationale studenten. Vooral in het wo is een substantieel deel van de opleidingen volledig in het Engels; zie hiervoor paragraaf 2.1. De overheid stuurt niet op de verhouding Engelstalig en Nederlandstalig onderwijsaanbod en het wordt nog niet centraal gemonitord. Daardoor kan het gebeuren dat bepaalde opleidingen niet meer in het Nederlands gegeven worden. De ontwikkeling van het Nederlands als academische taal kan daardoor stagneren in bepaalde vakgebieden.

Er is op macroniveau geen bewijs voor grote druk op de absorptiecapaciteit van het onderwijsstelsel. Naast de financiële gevolgen van internationalisering heeft de groeiende stroom studenten ook gevolgen voor de organisatie van het onderwijs. Zo zijn er meer docenten en ander personeel nodig en meer collegezalen en laboratoria. Momenteel lijkt het stelsel als geheel de toegenomen instroom op te kunnen vangen. Er zijn geen opleidingen die in de afgelopen jaren door de grotere instroom hun accreditatie verloren. Ook het aantal studenten per docent (de student-stafratio) steeg niet op stelselniveau. In het wo is deze ratio al geruime tijd ongeveer constant, en in het hbo daalt ze al geruime tijd. Wel zijn er duidelijke verschillen per studierichting. Ook in het mbo daalt de student-stafratio, maar daar is de internationale instroom kwantitatief gezien beperkt.⁴¹ Overigens wordt de student-stafratio deels bepaald door de internationale instroom, maar ook door ander beleid van de overheid en instellingen.

⁴⁰ SCP (2018), hoofdstuk 2.

⁴¹ Bron: OCW/DUO: <https://www.onderwijsin cijfers.nl/kengetallen/onderwijs-algemeen/personeel/leerling-leraar-ratio>.

In delen van het onderwijsstelsel raakt de instroom wel duidelijk aan de capaciteitsgrenzen. In het bèta-, techniek- en landbouwdomein zijn de student-stafratio's door de snelle groei van studentaantallen gestegen.⁴² Ook heeft een aantal instellingen een numerus fixus in moeten stellen. Vooral bij technische universiteiten steeg het aantal bachelors dat de instroom moest beperken door de toegenomen instroom. Komend collegejaar (2019-2020) doen techniekopleidingen dat.⁴³ Het is begrijpelijk dat instellingen zo de onderwijskwaliteit garanderen, maar economisch gezien nadelig. Er is immers grote vraag naar technische studies vanuit potentiële studenten, en naar technische alumni op de Nederlandse arbeidsmarkt.⁴⁴ Bij andere opleidingen is er nog geen sprake van capaciteitsbeperkingen. Er zijn wel signalen dat de toenemende instroom organisatorische problemen oplevert, bijvoorbeeld bij economiefaculteiten.⁴⁵ Het is echter niet altijd duidelijk waar de knelpunten precies zitten. Andersom kan de toestroom van internationale studenten soms positief zijn, als studies met een beperkte binnenlandse instroom in stand kunnen worden gehouden.

Er is nog weinig sprake van directe verdringing van Nederlandse studenten. Bij opleidingen die de capaciteit beperken, kan er verdringing ontstaan van de Nederlandse student, als internationale studenten meer kwaliteit in huis hebben. Er zijn momenteel nog maar weinig Engelstalige opleidingen met een numerus fixus. En voor de meeste opleidingen kunnen studenten zich op een vergelijkbare opleiding van een andere instelling inschrijven. Er is momenteel dus beperkt sprake van feitelijke verdringing door internationale studenten. De toegankelijkheid van het onderwijs kan echter ook minder zichtbaar worden aangetast. Nederlandse studenten kunnen bijvoorbeeld huiverig zijn om een Engelstalige opleiding te kiezen of een opleiding met een internationaal imago. En instellingen kunnen strengere toelatingscriteria hanteren voor masteropleidingen, waardoor het voor Nederlandse studenten moeilijker wordt om toegelaten te worden. Een eerste analyse van DUO toont geen tot beperkt samenhang tussen veranderingen in achtergrondkenmerken van Nederlandse studenten (zoals vo-eindcijfers of man-vrouwverhouding) en veranderingen in het aandeel internationale studenten binnen een opleiding.⁴⁶ In de vo bachelor is er een positieve samenhang tussen het aandeel Nederlandse studenten met een migratieachtergrond en het aandeel internationale studenten op een opleiding. Verder onderzoek is nodig voor meer gegronde uitspraken.

De verwachte verdere groei van het aantal internationale studenten is een risico voor de houdbaarheid van het onderwijsstelsel. De internationale instroom heeft nu al effecten op de financiering, absorptiecapaciteit en toegankelijkheid van het stelsel. Naar verwachting zal de instroom ook de komende jaren verder toenemen, en mogelijk in hoog tempo. Dit zal bij gelijkblijvend beleid vanuit de Rijksoverheid tot knelpunten en negatieve gevolgen voor de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs leiden. Dit vormt een risico voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het stelsel in de toekomst.

⁴² WOPI/VSNU.

⁴³ Cijfers afkomstig van DUO.

⁴⁴ ROA (2017).

⁴⁵ Zie bijv. Het Financieel Dagblad, 30 juli 2018, *Explosie eerstejaars economie en bedrijfskunde door buitenlandse studenten*.

⁴⁶ DUO (2019)

4.3 Effecten op onderwijsinstellingen

Door de komst van internationale studenten ontstaan er international classrooms. Instellingen starten international classrooms om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Voorwaarde hiervoor is dat ze doordacht worden opgezet en goed worden uitgevoerd (zie box 4.1 hieronder). Alleen verschillende nationaliteiten bij elkaar zetten is niet voldoende en kan zelfs negatief uitpakken. Paragraaf 4.4 gaat verder in op de effecten op studenten.

Box 4.1 Wat maakt een international classroom succesvol?

Instellingen moeten voor een geslaagde international classroom letten op zaken als de taalbeheersing van studenten en docenten, de bekwaamheid en internationale competenties van docenten, de diversiteit in de klas, de vormgeving van het curriculum, het expliciet maken van de gewenste leeropbrengsten en daar op toetsen, voldoende begeleiding en gerichte reflectie op interculturele ervaringen. Een international classroom vraagt dus tijd, energie en inzet van instellingen en hun personeel.⁴⁷

Een voorbeeld van zaken die een zorgvuldige afweging vereisen is diversiteit. Een Nederlandstalige opleiding met Nederlandse studenten kan bijvoorbeeld diverser zijn qua sociaal-culturele achtergronden, standpunten en perspectieven dan een Engelstalige opleiding, met een Angelsaksische oriëntatie, vol (internationale) studenten met hoogopgeleide ouders. Bovendien kan een opleiding divers zijn in nationaliteit, maar tegelijkertijd groepsvorming plaatsvinden (dat studenten van dezelfde nationaliteit elkaar opzoeken). In dat geval is er beperkt sprake van integratie en samenwerking tussen nationaliteiten.

Een tweede voorbeeld is de vormgeving van het curriculum. Het simpelweg vertalen van een opleiding van het Nederlands naar Engels maakt een opleiding nog niet internationaal.

Ook de internationale context is van belang. Een masterstudent technische wiskunde heeft andere interculturele vaardigheden nodig dan een hbo-verpleegkundige, of een mbo-student in een toerisme-opleiding.

Of de onderwijskwaliteit echt beter wordt door internationale studenten is onbekend. Er zijn namelijk te weinig opleidingen die leeropbrengsten en effectiviteit van de international classroom systematisch meten en evalueren. Er zijn wel specifieke opleidingen of instellingen die leeropbrengsten expliciteren, meten en hun onderwijs hierop aanpassen.⁴⁸ Voorbeelden hiervan zijn opleidingen of instellingen met een 'bijzonder kenmerk internationalisering' van de NVAO. De basiskwaliteit komt in elk geval niet in het geding door de international classroom. Dat wordt gegarandeerd door de reguliere systemen van kwaliteitszorg en accreditatie.

⁴⁷ Zie voor de effecten en implementatie van de *international classroom* Coelen et al. (2017), Curaj et al. (2015), Deardroff (2006, 2009), van Gaalen et al. (2014), Gregersen-Hermans (2016), Hammer (2011), Leask (2015), de Onderwijsraad (2016) en de Wit (2011, 2015).

⁴⁸ Voorbeelden van instellingen en opleidingen die internationale leeropbrengsten meten en hier onderzoek naar doen zijn Maastricht University, de Haagse Hogeschool (via het lectoraat Global Learning), Zuyd Hogeschool (via het project Global Mind Monitor). In het mbo zijn het ROC van Twente en ROC Mondriaan recent een gezamenlijk practoraat gestart over internationalisering.

Internationale studenten zorgen voor extra inkomsten, maar hoeveel het instellingen oplevert is onbekend. Internationale studenten vergroten de inkomsten via de onderwijsbekostiging (EER-studenten) en via opbrengsten uit collegegeld (niet-EER-studenten). De bekostigingssystematiek maakt het aantrekkelijk om EER-studenten te werven (zie box 3.1). En omdat instellingen zelf de hoogte van het collegegeldtarief voor niet-EER-studenten bepalen, zijn zij ook financieel interessant. Ook kunnen er binnen instellingen prikkels zijn om extra studenten aan te trekken, zeker als het budget wordt verdeeld op basis van het aantal studenten per opleiding of faculteit. De financiële prikkels zijn in vergelijkbare mate aanwezig in de verschillende onderwijssectoren, maar komen met name tot uiting in het wo.⁴⁹ Het aantrekken van internationale studenten of het aanbieden van Engelstalig onderwijs is immers voor het wo een kleinere stap dan voor het hbo en mbo. Die sectoren zijn primair gericht op onderwijs en de nationale en regionale arbeidsmarkten. De universiteiten zijn van oudsher meer onderzoeksgericht en internationaal georiënteerd. Internationale studenten leveren niet alleen geld op, maar leiden ook tot hogere kosten voor extra voorzieningen, advies en begeleiding, marketing en de professionalisering van docenten. En sommige instellingen vragen een tarief aan niet-EER-studenten dat lager is dan de inkomsten die ze ontvangen voor EER-studenten.⁵⁰ Of de inkomsten hoger zijn dan de kosten voor EER- en niet-EER-studenten is onbekend, omdat de (marginale) kostprijs van een internationale student onbekend is. Overigens verschilt de situatie per instelling. Voor een instelling die geconfronteerd is met een daling van de binnenlandse instroom kan het relatief aantrekkelijk zijn om dat te compenseren met meer internationale instroom. Voor opleidingen die sowieso een capaciteitsbeperking kennen, zoals sommige kunstopleidingen, is er geen financiële prikkel om extra internationale studenten te werven.

Instellingen zijn afhankelijker geworden van de instroom van internationale studenten, die volatieler is dan de instroom van nationale studenten.⁵¹ De groei van het aantal studenten in het ho komt vooral van internationale studenten. Daardoor nam het aandeel internationale studenten toe en dus ook hun aandeel in de financiering. Instellingen zijn daarmee financieel afhankelijker geworden van de instroom van internationale studenten. Dat risico is extra groot als een instelling of opleiding afhankelijk is van de instroom van één nationaliteit. Op dit moment is dat maar voor een enkele instelling of opleiding in het wo het geval. Bovendien voeren instellingen vaak bewust beleid om de diversiteit van de instroom te vergroten. Het Nederlandse hogeronderwijsstelsel is sterk geënt op toegankelijkheid, waardoor de instroom kan schommelen. De fluctuaties van de internationale instroom en de daarmee samenhangende onzekerheid zijn een risico voor de onderwijskwaliteit. De volatiliteit is ook een uitdaging voor de organisatie van onderwijs, bijvoorbeeld voor het personeelsbeleid.

Het aanbieden van Engelstalige opleidingen maakt het makkelijker om internationale studenten aan te trekken. Instellingen hebben verschillende motieven om Engelstalige opleidingen aan te bieden, zoals het creëren van een international classroom, het verbeteren van de aansluiting op de (internationale) arbeidsmarkt, om tegemoet te komen aan de wens van studenten en het internationale karakter van de wetenschap. Ook de internationalisering van het

⁴⁹ In het mbo kunnen instellingen niet een hoger tarief vragen voor niet-EER studenten. Mbo-instellingen ontvangen wel bekostiging voor niet-EER studenten.

⁵⁰ Zie bijlage V voor een overzicht.

⁵¹ Momenteel onderzoekt de Inspectie van het Onderwijs de effecten van internationale studenten op de financiële positie van instellingen in het hbo en wo.

onderzoekspersoneel kan reden zijn om Engelstalige opleidingen aan te bieden. Zo is bijna 50 procent van de PhD's en bijna 35 procent van de universitair docenten internationaal.⁵² Er zijn ook veel instellingen en opleidingen die er bewust voor kiezen om opleidingen in het Engels te verzorgen, met als primair motief om meer internationale studenten aan te trekken. Ongeacht het motief, draagt het grotere aantal Engelstalige opleidingen direct bij aan de groeiende instroom van internationale studenten. Ook zien instellingen internationale masterstudenten als een potentiële bron van toekomstige onderzoekers. Dat is vooral zo op terreinen met weinig Nederlandse promovendi. Het aanbieden van Engelstalige (master)studies kan dus als relevant, of zelfs noodzakelijk, worden gezien om het aanbod van gekwalificeerd onderwijs- en onderzoekspersoneel op peil te houden of om internationale toponderzoekers aan te trekken. De toename van (hoogwaardig) internationaal personeel kan gunstig zijn voor het academisch klimaat en de onderwijskwaliteit, bijvoorbeeld doordat studenten met de allernieuwste inzichten in aanraking komen. Het kan ook (onbewuste) gevolgen hebben voor de onderzoekscontext, zoals paragraaf 4.2 beschrijft.

Internationalisering draagt bij aan de (internationale) reputatie van universiteiten. In twee van de bekende onderwijsranglijsten (*QS* en *Times Higher Education*) telt het aandeel internationale studenten mee voor de score van een instelling. Internationalisering zal echter vooral meetellen via bijvoorbeeld internationale staf en internationale publicaties. Maar uitwisseling van internationale studenten of staf kan ook op andere manieren bijdragen aan de internationale positie van instellingen.

Box 4.2 Zijn Engelstalige opleidingen nodig om interculturele competenties op te doen?

Het internationaal competent worden van studenten is een belangrijke doelstelling voor onderwijsinstellingen en overheid. Vaak wordt er een verband gelegd tussen het aanbieden van Engelstalige opleidingen (en de instroom van internationale diplomastudenten) en het opdoen van internationale en interculturele competenties bij studenten. Dat levert de vraag op hoe die twee zaken samenhangen.

Engelstalige opleidingen en internationale diplomastudenten helpen bij het opdoen van internationale en interculturele vaardigheden en bij het inrichten van een divers klaslokaal. Maar ze zijn niet noodzakelijk. Er zijn ook tussenvarianten mogelijk, met Engelstalige modules voor uitwisselingsstudenten. Ook wordt, vooral in mbo en hbo, een verscheidenheid aan onderwijsconcepten ontwikkeld om interculturele competenties aan te leren en diverse klaslokalen in te richten, zonder dat de Engelse taal of een internationale student ter sprake komt.

Een volledig Engelstalige opleiding kan wel noodzakelijk zijn voor andere aspecten dan de ontwikkeling van internationale competenties. Een voorbeeld zijn de *university colleges*, waarvan het onderwijsconcept draait om een anderstalige omgeving en het creëren van een internationale gemeenschap. Een ander voorbeeld zijn opleidingen waarvan het werkveld volledig internationaal is, zoals *Aerospace Engineering*.

⁵² WOPI/VSNU. Zie ook o.a. Van Elk et al. (2016).

4.4 Effecten op studenten

4.4.1 *Effecten op studenten in Nederland*

De toename van het aantal internationale studenten heeft effect op de onderwijskwaliteit en leeropbrengsten. Deze effecten worden veroorzaakt door de international classroom, de toename in Engelstalig onderwijs en bredere effecten op de instelling. Die worden toegelicht in de volgende alinea's. Er is geen eenduidige conclusie te trekken of het effect voor de gemiddelde student positief of negatief is.

Door de toename van het aantal internationale studenten kan de student in Nederland makkelijker deelnemen aan een international classroom, met zowel positieve als negatieve effecten als gevolg. Een international classroom kan diverse perspectieven en achtergronden bij elkaar brengen, en bijdragen aan de internationale en interculturele competenties en de persoonlijke vorming van studenten. Daarvoor moet de international classroom goed worden geïmplementeerd, zoals in paragraaf 4.3 beschreven. Als dat niet gebeurt kan dat leiden tot negatieve stereotypering en groepsvorming, verlies van zelfvertrouwen en een verminderd begrip en kennisoverdracht.⁵³

Engelstalig onderwijs heeft positieve en negatieve effecten op de onderwijskwaliteit. Nederlandse studenten kunnen hun Engelse vaardigheden verder ontwikkelen en Engels als onderwijstaal biedt hun meer kans om les te krijgen van internationale toponderzoekers en docenten die het Nederlands niet beheersen. Risico's zijn verminderde kennisoverdracht voor de student, doordat de taalrijkheid en de kwaliteit van gesprekken, discussies en lesinhoud beperkter kan zijn. De kwaliteit van kennisoverdracht kan ook verminderen als de docent de Engelse taal niet goed beheerst. Er is geen reden om aan te nemen dat docenten het Engels over de hele linie onvoldoende beheersen, al zijn er signalen dat niet elke docent zijn of haar Engels op orde heeft. Volgens de Nationale Studenten Enquête (NSE) 2018 is 58 procent van de ho-studenten tevreden over de taalvaardigheid, 26 procent neutraal en 16 procent ontevreden. Overigens zijn studenten in volledig Engelstalige wo-opleidingen iets positiever over de Engelse taalbeheersing van hun docenten.

De verminderde aandacht voor Nederlands in het hoger onderwijs kent risico's. Engelstalig onderwijs kan ten koste gaan van de aandacht voor het beheersen of het op peil houden van het Nederlands.⁵⁴ Onder andere de KNAW wijst op de risico's van deze 'verengelsing'.⁵⁵ Zo kan de nadruk op Engels ertoe leiden dat het gebruik en de ontwikkeling van Nederlands als wetenschapstaal afneemt. En Nederlandse studenten ontwikkelen hun taalvaardigheid mogelijk minder, terwijl ze uiteindelijk meestal op een Nederlandstalige arbeidsmarkt aan de slag gaan. Ook vindt de KNAW het wenselijk om meertaligheid te behouden, onder andere omdat goede taalbeheersing essentieel is voor het begrijpen van inhoudelijke nuances. Tot slot kan de nadruk op Engels als academische taal samengaan met een (onbewuste) verschuiving van focus van een meer regionale of nationale, naar een meer internationale onderzoekscontext.

⁵³ Zie voor de effecten en implementatie van de international classroom Coelen et al. (2017), Curaj et al. (2015), Deardroff (2006, 2009), van Gaalen et al. (2014), Gregersen-Hermans (2016), Hammer (2011), Leask (2015), de Onderwijsraad (2016) en de Wit (2011, 2015).

⁵⁴ KNAW (2017).

⁵⁵ KNAW (2003) en (2017).

Er is geen bewijs dat de aanwezigheid van internationale studenten het studierendement van Nederlandse studenten beïnvloedt. Een veel voorkomend beeld is dat internationale studenten de motivatie van Nederlandse studenten verbeteren, bijvoorbeeld omdat deze studenten gemotiveerder zijn dan Nederlandse studenten en hun studiesucces (het aantal studenten dat nominaal afstudeert) hoger is.⁵⁶ In algemene zin is hier geen kwantitatief bewijs voor. Zowel onderzoek van DUO⁵⁷ als de Inspectie van het Onderwijs⁵⁸ tonen op macroniveau geen samenhang tussen een toename van internationale studenten binnen een opleiding en veranderingen in diplomarendement van Nederlandse studenten bij opleidingen die internationaler worden. Op basis van DUO-cijfers is bovendien het totale diplomarendement (dus het aantal studenten dat zijn/haar studie afrondt) hoger voor Nederlandse dan internationale studenten. Internationale studenten behalen hun diploma gemiddeld gezien sneller, maar relatief meer Nederlandse studenten ronden hun studie helemaal af. Meer onderzoek naar het effect bij individuele opleidingen of op de cijfers van studenten is niet beschikbaar.

4.4.2 *Effecten op Nederlandse uitgaande studenten*

Het (deels) volgen van een opleiding in het buitenland kan bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling. Door een hele studie in het buitenland te volgen of tijdelijk in het buitenland te studeren, kan een student verschillende competenties en vaardigheden ontwikkelen. Dat kunnen algemene competenties zijn, zoals creativiteit, kritisch en lerend vermogen, zelfstandigheid en het omgaan met onzekerheid. Daarnaast zijn er specifieke interculturele en internationale vaardigheden. Een student kan in het buitenland ook specifieke opleidingen volgen of kennis opdoen die niet in Nederland voorhanden is. Maar net als bij de international classroom hangt het positieve effect af van de vormgeving. Bij slechte begeleiding, een negatieve ervaring of beperkte reflectie, kan de buitenlandervaring ook slecht uitpakken. Zelf zijn studenten die in het buitenland studeerden vaak een erg positief over hun (persoonlijke)ontwikkeling, hun zelfverzekerdheid en hun samenwerkingsvaardigheden. Het is lastig om hier conclusies uit te trekken, aangezien studenten hun eigen ontwikkeling vaak overschatten en onbekend is hoe ze zich zouden hebben ontwikkeld als ze in Nederland hadden gestudeerd.⁵⁹

Nederlandse afgestudeerden met een buitenlandervaring hebben geen significant betere arbeidsmarktpositie. Nederlandse mbo-, hbo- en wo-opgeleiden die in het buitenland studeerden, zijn niet beter af op de arbeidsmarkt dan hun collega's die in Nederland bleven. Ze vinden gemiddeld niet sneller een baan op niveau of in hun eigen sector en verdienen niet significant meer. Wel volgen afgestudeerden met een buitenlandervaring vaak een meer internationaal-georiënteerd carrièrepad.⁶⁰

4.5 **Overkoepelende conclusies**

De instroom van internationale studenten heeft positieve effecten op de arbeidsmarkt en economie. Een deel van de internationale alumni blijft in Nederland om te wonen en werken, en draagt daarmee bij aan het structurele arbeidsaanbod. De blijfkans en arbeidsparticipatie zijn doorslaggevend voor de

⁵⁶ Inspectie van het Onderwijs (2019), blz. 188.

⁵⁷ DUO (2019).

⁵⁸ Inspectie van het Onderwijs (2019), blz. 189.

⁵⁹ Zie voor de effecten en implementatie van een buitenlandervaring Berg et al. (2012), Brandenburg et al. (2014), Coelen et al. (2017), Curaj et al. (2015), Hoogenboom (2016), Nuffic (2018) en de Onderwijsraad (2016).

⁶⁰ Nuffic (2018), blz. 69 en 70.

vraag hoe positief dit effect is, en verschillen per groep (herkomst, studierichting en instelling).

Op de korte termijn is internationale instroom negatief voor de rijksbegroting, maar op lange termijn zijn er budgettaire baten. Het opleiden van internationale studenten kost op de korte termijn belastinggeld, met name via de publieke bekostiging van het onderwijs aan EER-studenten. Op de langere termijn leveren internationale studenten gemiddeld een positieve bijdrage aan de rijksbegroting, doordat de alumni die hier blijven werken belasting betalen. De toegenomen instroom is, uitgaande van de huidige blijfkans, dus positief voor de rijksbegroting op de lange termijn. Een negatief effect is de druk op de woningmarkt in studentensteden.

De toename van internationale studenten zet druk op specifieke plekken in het stelsel, en is op de lange termijn niet houdbaar voor de absorptiecapaciteit van het Nederlandse hoger onderwijs. De toenemende groei van de instroom van EER-studenten zet druk op de financiering van het Nederlandse onderwijs.⁶¹ Een toenemend aantal studenten zal ten koste gaan van de totale bekostiging per student of van andere posten op de rijksbegroting. Daarnaast kan de toenemende instroom druk zetten op de absorptiecapaciteit van het stelsel. Op macroniveau is er nog geen bewijs dat de capaciteit in de knel komt, maar op sommige plekken is dat wel het geval, met het instellen van een aantal capaciteitsbeperkingen als gevolg. Er is nog maar beperkt sprake van directe verdringing van Nederlandse studenten door internationalisering. Tenslotte is internationalisering gepaard gegaan met, zeker in het wo, een stelselmatige toename van het Engelstalige onderwijsaanbod. Op hoofdlijnen staat het functioneren van het stelsel nog niet onder druk door de internationalisering. Een verdere grote toename van de internationale instroom zal het stelsel ook in den brede onder druk zetten. Bij gelijkblijvend beleid vanuit de Rijksoverheid vormt dit een risico voor de houdbaarheid van het stelsel in de toekomst.

Internationalisering raakt de organisatie van onderwijsinstellingen over de volle breedte. Voor een international classroom moeten instellingen investeren in het curriculum en de begeleiding van studenten en docenten. De komst van internationale studenten zorgt ook voor extra inkomsten, maar het is onduidelijk wat per saldo het financiële effect is, doordat de extra kosten van internationale studenten onbekend zijn. Ook gaat internationalisering gepaard met een grotere volatiliteit van de instroom. Ten slotte kunnen instellingen door de instroom van internationale studenten makkelijker onderzoekspersoneel aantrekken.

Het effect van internationalisering op onderwijskwaliteit en leeropbrengsten is onbekend. Door de toename van het aantal internationale studenten kan de student in Nederland makkelijker deelnemen aan een international classroom, wat kansen biedt om interculturele competenties te ontwikkelen en Engelse taalvaardigheid te verbeteren. Het daadwerkelijke effect van internationalisering op de leeropbrengsten en onderwijskwaliteit is echter niet systematisch onderzocht, en dus onbekend. Veel studenten, maar lang niet alle, zijn tevreden met de Engelse taalvaardigheden van hun docenten. Er is vooralsnog geen bewijs dat de aanwezigheid van internationale studenten het studierendement van Nederlandse studenten substantieel beïnvloedt.

⁶¹ De discussie over de bekostiging van het ho is breder dan internationalisering. Zie voor een verdere analyse en aanbevelingen het rapport van de ACBHOO (2019).

Het succes van het Nederlandse internationaliseringsbeleid is moeilijk vast te stellen. De positieve houding van huidige (en vorige) kabinetten ten opzichte van internationalisering heeft geleid tot een relatief internationaal stelsel van hoger onderwijs. Tegelijkertijd is het lastig om goed vast te stellen of het beleid succesvol is (geweest). Hoewel er verschillende kabinetsvisies zijn gepubliceerd over internationalisering, bevatten deze visies namelijk beperkt concrete en meetbare doelstellingen. Daarnaast is niet altijd duidelijk hoe internationalisering in het onderwijs zich verhoudt tot het beleid op andere terreinen, bijvoorbeeld de arbeidsmarkt of het buitenlandbeleid.

5 Beleidsvarianten

5.1 Inleiding

De beleidsopties in het IBO zijn gericht op het versterken van positieve en beperken van negatieve effecten van internationalisering. Dat volgt uit de taakopdracht, waarin ook staat dat één van de varianten een besparing op moet leveren van 20 procent van de uitgaven in de budgettaire grondslag. De varianten sluiten aan bij de afbakening van het IBO. Dat betekent dat ze zich richten op (de gevolgen van) internationale mobiliteit van studenten, en niet of nauwelijks op andere vormen van internationalisering. Ook dienen de varianten te bestaan uit beleidsmaatregelen die de Rijksoverheid kan nemen, ook al hebben die gevolgen voor acties van instellingen of studenten.

Het IBO presenteert drie beleidsvarianten. De eerste voorgestelde variant is een *basisvariant*, die geschikt is om te combineren met andere beleidsdoelen. De tweede variant is gericht op het versterken van de *onderwijskwaliteit*. De derde variant is een *besparingsvariant*. Voor alle varianten zijn de verwachte effecten beschreven. Een belangrijke kanttekening is dat de effecten van de varianten voor een groot deel afhankelijk zijn van lastig te voorspellen gedragseffecten van onderwijsinstellingen en studenten. Ze zijn dus relatief onzeker. Uiteindelijk is het een politieke keuze welke varianten en maatregelen (het meest) wenselijk zijn, omdat een weging nodig is van verschillende beleidsdoelen. Het IBO doet daarom geen uitspraken over de wenselijkheid van één of meerdere varianten of maatregelen. Beleidsmakers hoeven niet te kiezen voor één variant, maar kunnen ook losse maatregelen selecteren of beleidsopties uit verschillende varianten combineren.

De varianten bouwen voort op internationaliseringsbeleid dat momenteel in ontwikkeling is. Sinds de visiebrief van de minister van OCW worden er verschillende maatregelen uitgewerkt en uitgevoerd door de Rijksoverheid, instellingen en koepels (zie hoofdstuk 3). Omdat deze maatregelen recent uitgevoerd zijn of nog worden uitgewerkt, zijn er nog effecten van deze maatregelen te verwachten. De conclusies uit het IBO en de gepresenteerde varianten dienen in die context te worden gezien. Als er overlap is met maatregelen die nog worden uitgewerkt, wordt dat in de beschrijving van de beleidsvarianten toegelicht.

De gepresenteerde beleidsopties zijn in principe mogelijk binnen de internationale juridische kaders, zoals beschreven in paragraaf 3.2. Belangrijk onderdeel daarvan is dat er geen onderscheid kan worden gemaakt tussen studenten uit Nederland en de rest van de EER. Bij invoering van het beleid is het zinnig om voor de juridische houdbaarheid te kijken naar de combinatie of interactie van verschillende maatregelen en naar de onderbouwing van beleid. Een aantal maatregelen vereist wel een wijziging van Nederlandse wetten.

De beleidsvarianten zijn gericht op het hoger onderwijs. Hoewel ook veel mbo'ers een buitenlandervaring opdoen, kent het mbo veel minder diplomamobiliteit dan het hbo en wo. Veel van de vraagstukken in het hoger onderwijs, bijvoorbeeld rond het aanbieden van Engelstalig onderwijs of de gevolgen van internationalisering op de absorptiecapaciteit van het onderwijsstelsel, spelen alleen daar. Dat betekent niet dat internationalisering in het mbo geen verdere aandacht

behoeft, bijvoorbeeld met de acties uit de internationaliseringsbrief van het kabinet uit 2018.

Hoe hoger de blijfkans van internationale studenten, hoe gunstiger het economische effect. Zoals paragraaf 4.1 aangeeft is het economische en budgettaire effect van internationalisering afhankelijk van de blijfkans en arbeidsparticipatie van internationale alumni. De analyse leidt echter niet tot maatregelen voor de Rijksoverheid die zorgen voor een hogere blijfkans, daarnaast (minstens) budgetneutraal zijn en niet leiden tot een lagere instroom. Het verlagen van de belasting op arbeid zou het bijvoorbeeld aantrekkelijker maken om hier te werken, maar gaat ten koste van de rijksbegroting. Strengere Nederlandse taaleisen leiden vermoedelijk tot een hogere blijfkans, maar vormen een barrière op de instroom. Toch is het zinvol om rekening te houden met de blijfkans, bijvoorbeeld bij maatregelen die de instroom beperken. Ook instellingen en werkgevers kunnen daar werk van maken. Ze kunnen bijvoorbeeld actiever taalcursussen aanbieden of onderzoeken hoe ze de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt verder kunnen verbeteren.

Actieve sturing van internationale studenten naar tekortsectoren is ingewikkeld. Het is mogelijk om internationale studenten actief te stimuleren om te gaan studeren in sectoren met veel vraag naar arbeid. Dat is echter wel complex. De arbeidsmarkt is immers dynamisch, en werkgevers kunnen zelf ook een rol spelen in het oplossen van personeelstekorten, bijvoorbeeld door gunstigere arbeidsvoorwaarden te bieden of al afgestudeerd personeel uit het buitenland te werven.⁶² Specifiek bij internationale studenten is het onzeker of ze na hun studie ook in Nederland blijven om te werken. Dat neemt niet weg dat aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt van belang is voor de economische baten van internationalisering.

Ook huisvesting van internationale studenten vraagt aandacht, maar is niet opgenomen in de beleidsvarianten. Zoals paragraaf 4.1 aangeeft, zet de toenemende instroom druk op de toch al krappe woningmarkt in veel studentensteden. Het IBO doet geen aanbevelingen voor dit punt. In het *Actieplan studentenhuysvesting 2018-2021* is er al aandacht voor deze problematiek, en in bredere zin is het kabinetsbeleid gericht op het vergroten van het woningaanbod.⁶³ Bovendien zijn gemeenten in eerste instantie verantwoordelijk voor de lokale en de regionale woningmarkt. Dat neemt niet weg dat verdere aandacht voor de huisvesting van internationale studenten gewenst is. Zo hebben huisvesters goede en tijdige informatie van instellingen nodig over de verwachte instroom van studenten, om te kunnen zorgen voor een passend woningaanbod. En instellingen kunnen onderzoeken hoe met name de piek aan instroom aan het begin van het collegejaar opgevangen kan worden. Hoewel huisvesting geen wettelijke taak van instellingen is, past het instellingen om zich in hun internationaliseringsbeleid rekenschap te geven van de beschikbaarheid van woonruimte in de regio, en hierover transparant te communiceren richting potentiële studenten.

De gewenste mate van sturing op het onderwijsstelsel kent grenzen. Het huidige onderwijsbeleid van de Rijksoverheid is, zeker voor het hoger onderwijs, gericht op het borgen van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het stelsel. Instellingen hebben een hoge mate van vrijheid als het gaat om de vormgeving van het onderwijs zelf. Daarnaast toetst de NVAO de kwaliteit van

⁶² CPB (2013)

⁶³ Zie bijvoorbeeld minister van BZK (2018).

opleidingen en adviseert de CDHO de minister van OCW over het bekostigen van nieuwe opleidingen. Het nemen van meer regie op internationalisering kan op gespannen voet staan met de huidige autonomie van onderwijsinstellingen. Sterkere regie kan wenselijk zijn, zeker als internationalisering ten koste gaat van de doelstellingen van het onderwijsbeleid. De Rijksoverheid moet echter voorkomen dat zij op microniveau gaat sturen op de inrichting van onderwijs. De kennis op dat niveau zit immers bij docenten en instellingen. Bovendien is de gewenste vorm van onderwijs erg contextafhankelijk. Het opdoen van interculturele competenties betekent bijvoorbeeld iets anders voor een mbo-student *hospitality* dan voor een wo-natuurkundige.

5.2 Overzicht varianten

5.2.1 Basisvariant

Beleidsdoelen

De basisvariant bestaat uit maatregelen die, ongeacht voorkeuren voor specifieke beleidsdoelen, nodig zijn. Ze zijn dus een basis waar maatregelen uit variant 2 of 3 aan toegevoegd kunnen worden. Deze variant beoogt niet de instroom van internationale studenten te vergroten of te beperken, maar gaat uit van de al verwachte groei. De basisvariant leidt wel tot meer sturing van de Rijksoverheid. Per maatregel is er enige ruimte om de mate van overheidssturing te bepalen.

De maatregelen in de basisvariant zijn primair bedoeld om een sterker fundament te leggen onder het internationaliseringsbeleid. Zoals de analyse aangeeft, is er nog weinig bekend over de exacte effecten van internationalisering op zaken als de onderwijskwaliteit en de financiële positie van onderwijsinstellingen. Het (publieke) debat wordt daardoor gevoerd op basis van een beperkte feitelijke basis. Voor effectief beleid is het dan ook noodzakelijk om gestructureerder informatie te verzamelen over de effecten van internationalisering. Met meer kennis kan het kabinet ook zijn beleidsdoelen rond internationalisering verder expliciteren en kunnen instellingen effectiever hun onderwijs vormgeven. Dit vergt dat de Rijksoverheid aanvullend onderzoek laat doen en dat instellingen zich inzetten om effecten en informatie zichtbaarder te maken en te monitoren.⁶⁴ Scherpere beleidsdoelstellingen helpen om in de toekomst te kunnen bepalen welk beleid effectief en efficiënt is, op het niveau van de overheid, instellingen en opleidingen. Maatregel 1 (het opstellen van een onderzoeksagenda), 2 (het verplichten van een internationaliseringsstrategie van instellingen) en 3 (het verder expliciteren van beleidsdoelstellingen) zijn hierop gericht.

Het aanbieden van Engelstalig onderwijs vraagt aanvullend aandacht. Het ontbreekt aan kennis over de effecten van Engelstalig onderwijs op de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs. Ook is onbekend in hoeverre docenten het Engels op C1-niveau beheersen. Taalbeleid dient daarom onderdeel te zijn van de onderzoeksagenda van maatregel 1. De analyse heeft verder een aantal stelselvragen opgeroepen over de rol van de Rijksoverheid op het gebied van Engelstalig onderwijs. Zo kan het voor een individuele instelling of opleiding legitiem zijn om Engelstalig onderwijs aan te bieden, maar dient ook op stelselniveau een

⁶⁴ In de visiebrief van de minister van OCW zijn verschillende onderzoeken aangekondigd op het gebied van internationalisering. Deze onderzoeken worden momenteel nog niet allemaal uitgevoerd. Bovendien is er het wenselijk om deze onderzoeken verder aan te vullen en resultaten breed toegankelijk te maken. Dit betreft ook de resultaten van onderzoek dat momenteel al door onderzoekers van hogescholen en universiteiten wordt uitgevoerd.

afweging gemaakt te worden met het oog op het (gewenste) Nederlandstalige opleidingsaanbod, en de Nederlandse onderwijs- en onderzoekscontext. Dit aspect van taalbeleid dient terug te komen in maatregel 3.

Het is wenselijk om een minimaal kostendekkend tarief aan niet-EER-studenten te verplichten. Momenteel hanteren de meeste opleidingen een tarief voor niet-EER-studenten dat beleidsmatig gezien 'kostendekkend' is. Hoewel de feitelijke kostprijs van een (marginale) student onbekend is, vragen de meeste instellingen een tarief aan niet-EER-studenten dat gelijk of hoger is dan de inkomsten die ze ontvangen voor EER-studenten (uit de publieke bekostiging en het collegegeld). Daarbij wordt echter beperkt rekening gehouden met additionele kosten voor onderzoek. Een instelling is niet verplicht om een 'kostendekkend' tarief te vragen, en enkele opleidingen doen dat niet. Als een instelling een tarief vraagt dat niet de werkelijke kosten dekt, wordt de publieke bekostiging (die bedoeld is voor het onderwijs aan EER-studenten) aangewend voor onderwijs aan niet-EER-studenten. Daardoor daalt het feitelijk beschikbare bedrag per EER-student, wat druk zet op de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek. Om dat te voorkomen, stelt maatregel 4 voor om een minimaal kostendekkend tarief aan niet-EER-studenten te vragen. Aangezien de meeste instellingen al een 'kostendekkend' tarief vragen, zal deze maatregel vermoedelijk niet tot aanzienlijke tariefwijzigingen leiden.

De bekostigingssystematiek wordt aangepast om de prikkel voor het aantrekken van extra studenten te verminderen. Uit de analyse blijkt dat er in de bekostigingssystematiek een prikkel zit om extra inkomsten te verwerven door het aantrekken van EER-studenten. Maatregel 6 beperkt deze prikkel, door de bekostiging van instellingen minder afhankelijk te maken van het aantal ingeschreven EER-studenten.⁶⁵ Deze maatregel maakt geen onderscheid tussen studenten uit Nederland of de rest van de EER, en heeft in principe geen effect op de instroom van niet-EER-studenten.

Beleidsmaatregelen

1. **Het opstellen en uitvoeren van een onderzoeksagenda.** De agenda dient primair door het ministerie van OCW te worden opgesteld en uitgevoerd, om de koppeling tussen kennis en beleid zo veel mogelijk te versterken.

De agenda gaat in elk geval over de volgende zaken:

- De financiële kosten en baten van internationale studenten. Er dient zicht te komen op de kostprijs van een (extra) (internationale) student voor een onderwijsinstelling. Ook is het, gezien het belang van de blijfkans van internationale studenten, wenselijk dat er gestructureerd informatie wordt verzameld over de blijfkans, hoe die verschilt per studierichting en instelling, en welke factoren de blijfkans kunnen vergroten.
- Meer gestructureerd onderzoek naar de motieven van internationale studenten om hier te studeren en de factoren die Nederlandse instellingen en studies aantrekkelijk maken.
- De 'zachttere' kosten en baten van internationalisering. Er is meer kennis nodig over de effecten van de international classroom en anderstalig onderwijs op de onderwijskwaliteit en leeropbrengsten, en over hoe een international classroom effectief kan worden geïmplementeerd. Ook dient de voertaal van opleidingen centraal te worden geregistreerd, wat ook nodig is

⁶⁵ Zie ACBHO (2019) voor verdere analyse en toelichting op deze prikkelwerking en de voorgestelde maatregel.

voor het registreren van de aantallen studenten die aan Engels- en Nederlandstalige opleidingen studeren.

- **Bredere vormen van internationalisering.** Conform de taakopdracht focust het IBO zich op de studentenstromen, en daaraan gekoppeld het taalbeleid. Internationalisering vindt echter ook plaats via andere onderwijsconcepten, zoals het curriculum, *internationalization at home*, of transnationaal onderwijs. Meer inzicht in deze onderwijsconcepten is gewenst; ook over de vraag of deze onderwijsconcepten meer of minder effectief zijn in het overbrengen van interculturele competenties dan studentmobiliteit (studiepunt- of diplomabiliteit).
2. Het verplichten van een **internationaliseringsstrategie van instellingen.** Instellingen dienen ook zelf meer informatie over internationalisering te monitoren en delen. Ze dienen inzichtelijker te maken hoe hun beleid uitwerkt, ook op het niveau van faculteiten en opleidingen. Eerste stappen worden hier door de instellingen al op ondernomen, maar aanvullende inzet is wenselijk. Daarom dienen instellingen een internationaliseringsstrategie op te stellen, met daarin aandacht voor de doelen en vormgeving van internationalisering, in ieder geval op het gebied van instroom en taalbeleid. Ook dient hierin duidelijk te zijn op welke manier de keuze om opleidingen in het Engels aan te bieden, meerwaarde heeft voor het onderwijs.
 3. Het meer **expliciteren en operationaliseren van centrale beleidsdoelstellingen.** Hierbij gaat het in elk geval om de volgende zaken:
 - **De rol van internationalisering binnen het onderwijs:** het vaststellen van de doelen die worden beoogd met internationalisering. Het is wenselijk dat de Rijksoverheid expliciet onderscheid maakt tussen het ontwikkelen van interculturele competenties, het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs, en meer indirecte doelen als de aansluiting op de arbeidsmarkt en het in stand houden van het opleidingsaanbod. Afhankelijk van de gewenste doelen zijn andere instrumenten passend en andere afwegingen nodig ten aanzien van de randvoorwaarden. Daarbij is het wenselijk om te bepalen of er onderscheid nodig is in de doelen of randvoorwaarden tussen onderwijssectoren en de bachelor- of masterfase.
 - **De rol van de nationale en internationale context en taal:** vaststellen of er aanvullende voorwaarden nodig zijn voor het aanbieden van Nederlands of Engels (of tweetalige studies) als onderwijstaal, en hoe dit samenhangt met de waarde van het Nederlands en andere talen binnen het onderwijs en de wetenschap. Ook is meer duidelijkheid gewenst over hoe internationalisering van het onderwijs zich verhoudt tot de inhoudelijke context en oriëntatie van onderwijs en onderzoek.
 - **De rol van gerelateerd beleid:** internationalisering heeft raakvlakken met veel andere beleidsterreinen, zoals onderzoek en wetenschap, innovatie en de (kennis)economie, integratie, binnenlandse veiligheid, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking. Het is zinvol om nader te analyseren hoe het internationaliseringsbeleid rekening dient te houden met deze andere terreinen, en vice versa.
 4. **Onderwijsinstellingen verplichten om een minimaal kostendekkend tarief voor niet-EER-studenten te hanteren.** Dit voorkomt dat onderwijs aan niet-EER-studenten ten koste gaat van de middelen die zijn bedoeld voor EER-studenten. Omdat de feitelijke kostprijs van een (marginale) student onbekend is, kan een 'beleidsmatige' kostprijs als anker hiervoor dienen. Die kan worden gebaseerd op de berekening voor het maximum instellingscollegegeldtarief voor

Nederlandse en EER-studenten.⁶⁶ Dat bedrag is een goed uitgangspunt voor het minimale collegegeld voor een niet-EER-student. Op termijn zal de onderzoeksagenda (maatregel 1) leiden tot meer inzicht over de feitelijke kostprijs van een student, dat gebruikt kan worden om het wettelijke tarief voor niet-EER-studenten te herijken.⁶⁷

Als deze maatregel leidt tot een grotere instroom (omdat het meer rendabel wordt om niet-EER-studenten aan te trekken) dienen aanvullende maatregelen genomen te worden, waarbij kan worden geput uit de andere varianten.

5. **Het herprioriteren van subsidies voor internationalisering.** Nederland heeft een aantal Neso-kantoren in het buitenland, die worden gesubsidieerd door het ministerie van OCW. Een belangrijke taak van deze kantoren is het promoten van het Nederlandse onderwijs in het buitenland. Aangezien uit de analyse geen noodzaak blijkt tot het verder aantrekken van internationale studenten, kunnen deze middelen doeltreffender worden gebruikt voor andere doelen rond internationalisering. Deze middelen worden daarom gebruikt als financiële dekking voor de onderzoeksagenda (maatregel 1).
6. **Het beperken van het variabele deel in de bekostigingssystematiek.** Het beperken van het variabele deel van de bekostiging, ten gunste van het vaste deel, leidt tot een kleinere groeiprikkel en meer stabiliteit. Hiervoor kan worden geput uit het rapport van de ACBHOO. Aanbeveling 1 van de ACBHOO verschuift deze verhouding tussen variabel en vast (van 72/28 naar 60/40 in het wo en van 87/13 naar 80/20 in het hbo).

Verwachte effecten

- In- en uitgaande studentenstromen:
Geen substantieel effect verwacht. Maatregel 4 en 5 kunnen de instroom van niet-EER-studenten afremmen. Maatregel 6 verkleint de prikkel om extra studenten te werven, en zal de instroom dus vermoedelijk beperken.
- Onderwijskwaliteit en leeropbrengsten van Nederlandse studenten:
Beter inzicht in de meest effectieve onderwijsinterventies (onderdeel van maatregel 1) zal op termijn de kwaliteit verhogen, al blijft de implementatie aan instellingen zelf.
- Toegankelijkheid onderwijs voor Nederlandse studenten:
Mogelijk beperkt positief effect.
- Onderwijsaanbod:
Mogelijk beperkt effect. Maatregel 2 en 6 kunnen op termijn leiden tot een kleiner aanbod aan studies die gericht zijn op het aantrekken van internationale studenten.
- Economische en arbeidsmarkteffecten (lange termijn):
Geen substantieel effect verwacht.
- Budgettaire effecten (korte en lange termijn):⁶⁸

⁶⁶ De berekening voor het maximale instellingscollegegeld wordt gebaseerd op het studentgebonden bedrag van het onderwijsdeel en het studentgebonden bedrag van het onderzoeksdeel, en wordt per bekostigingsniveau (laag, hoog en top) vastgesteld.

⁶⁷ Ook de Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (2019) heeft aanbevolen om de daadwerkelijke kosten van hoger onderwijs beter in kaart te brengen.

⁶⁸ De tabel presenteert steeds het effect van maatregelen *ten opzichte van het basispad*, oftewel de referentieraming. Als er geen of een zeer beperkt budgettaire effect wordt verwacht, staat er een 0, als de maatregel leidt tot een saldoverbetering met onduidelijke omvang staat er een – of – – afhankelijk van de verwachte omvang (en vice versa bij een saldoverslechtering). Als maatregelen al tijdens de huidige kabinetsperiode leiden tot een hogere of lagere instroom van EER-studenten, treedt er een tegen- of meevaller op op de OCW-begroting.

Maatregel (mln, + is saldoverschlechterend)	2019	2020	2021	2022	2023	struc
1. Onderzoeksagenda	0	0	3,2	3,2	3,2	3,2
2. Verplichten internationaliseringsstrategie instellingen	0	0	0	0	0	0
3. Expliciteren en operationaliseren beleidsdoelstellingen	0	0	0	0	0	0
4. Minimaal kostendekkend tarief niet-EER-studenten	0	0	0	0	0	0
5. Herprioriteren subsidies	0	0	-3,2	-3,2	-3,2	-3,2
6. Beperken variabele deel bekostiging	0	0/-	0/-	0/-	0/-	0/-

Aandachtspunten zijn:

- Het laatste deel van maatregel 1 (de internationaliseringsstrategie van instellingen) leidt niet tot kosten voor de rijksbegroting, maar wel tot personele en administratieve lasten voor instellingen.
- Bij maatregel 5 is geen rekening gehouden met afbouwkosten en eventueel aan te stellen attachés ter vervanging van de Neso-kantoren. Afhankelijk van die kosten kan het beschikbare budget voor de onderzoeksagenda lager uitvallen.
- Maatregel 6 is in deze variant niet gericht op een budgettair effect, maar (zeker op termijn) wordt een lagere instroom verwacht. Zonder compenserende maatregelen heeft de maatregel substantiële herverdelingseffecten tussen instellingen.
- Maatregel 5 kan pas worden ingevoerd vanaf 2021, vanwege verplichtingen ten aanzien van Nuffic. Daarom geldt de reeks van maatregel 1 ook vanaf 2021.
- Maatregel 6 kan worden ingevoerd vanaf 2020.

5.2.2

Kwaliteitsvariant

Deze variant beoogt een positief effect op de onderwijskwaliteit. Door de bestaande systemen van kwaliteitszorg en accreditatie garanderen wordt de basiskwaliteit van het onderwijs voldoende geborgd. Tegelijkertijd geeft de analyse aan dat internationalisering de kwaliteit van het onderwijs kan beïnvloeden. Deze variant streeft ernaar om de negatieve effecten van internationale studenten en Engelstalig onderwijs te beperken en de positieve te versterken. Ook maatregelen in de andere varianten kunnen bijdragen aan de onderwijskwaliteit. Het doel van deze variant is niet om de instroom van internationale studenten te vergroten of beperken: deze variant gaat dus uit van een groei van de instroom zoals die al wordt verwacht. Wel bevat deze variant een aantal maatregelen die gericht zijn op sterkere sturing van instellingen op de instroom van internationale studenten. Dat kan de groei van instroom vertragen of verlagen. Dat zou dan een uitkomst zijn van instellingsbeleid, niet van sturing door de Rijksoverheid. Als dit (maatregel 1) niet effectief genoeg is, kan de Rijksoverheid meer regie nemen.

Meer mogelijkheden voor sturing en selectie van internationale studenten draagt bij aan kwaliteit, maar heeft gevolgen voor de toegankelijkheid van de Nederlandse student. Zoals de analyse aangeeft, zet de groei en volatilititeit van de internationale instroom druk op de organisatie van het onderwijs. Als instellingen meer ruimte krijgen om de instroom te beheersen, bijvoorbeeld door een maximum in te stellen, kan de onderwijskwaliteit beter worden gegarandeerd. Ook kan dit ertoe leiden dat instellingen de betere internationale studenten kunnen werven. Maatregel 2 (uitbreiden van sturings- en selectie-instrumentarium) is hierop

gericht.⁶⁹ Omdat EER-studenten en Nederlandse studenten gelijk behandeld moeten worden, heeft selectie bij EER-studenten echter gevolgen voor de toegankelijkheid van Nederlandse studenten. Er lijkt een groeiende behoefte in het hoger onderwijs aan selectiemogelijkheden om meer invloed uit te oefenen op de kwaliteit van de instroom. Selectie biedt de mogelijkheid om studenten te selecteren die het beste bij de opleiding passen. Tegelijkertijd heeft selectie een aantal belangrijke negatieve effecten op de toegankelijkheid. Een optie om toegankelijkheid te borgen is om als voorwaarde te stellen dat er elders in Nederland een breed toegankelijke (Nederlandstalige) track beschikbaar is. Ook dat is niet zonder risico. Engelstalige opleidingen kunnen dan de stempel van 'elite-opleidingen' krijgen, en de waarde of status van een Nederlandstalige opleiding kan afnemen. Aandachtspunt is ook dat er (nog) geen evident optimale selectie-methode bestaat die zorgt voor een eerlijke manier om de meest geschikte studenten te kiezen en gelijke kansen biedt aan studenten van gelijke geschiktheid. Het monitoren van effecten van selectie op toegankelijkheid (bijvoorbeeld instroom van bepaalde groepen) is dan ook van belang.

Als instellingen onvoldoende inzicht en resultaat leveren op de taalbeheersing van docenten en studenten, kan de Rijksoverheid hier sterker op sturen. Een goede beheersing van de onderwijstaal door de student en docent is een voorwaarde voor goede kennisoverdracht. Uit de analyse blijkt dat veel studenten nog ontevreden zijn over de beheersing van het Engels door docenten. In de basisvariant staat dat instellingen meer inzichtelijk dienen te maken in hoeverre de taalbeheersing van docenten op peil is. Als deze maatregel niet toereikend is, zou de Rijksoverheid het C1-niveau wettelijk kunnen verplichten (maatregel 3). Aanvullend is het taalniveau van studenten van belang. Dit betreft de Nederlandse en de Engelse taalvaardigheid op Engelstalige opleidingen. Nederlandse studenten op Engelstalige opleidingen komen meestal op de Nederlandstalige arbeidsmarkt terecht. En internationale studenten die een Engelstalige opleiding volgen, dienen ook de Nederlandse taal te leren om te integreren, wat hun blijfkans verhoogt. Maatregel 4 (het verplichten van aandacht voor de Nederlandse taal) is hierop gericht.

Beleidsmaatregelen

1. **Een sectorale aanpak internationalisering, gericht op het verhogen van kwaliteit, te laten opstellen en uitvoeren door in elk geval wo-instellingen, en eventueel ook hogescholen.** Het doel van deze maatregel is om concurrentie te verminderen tussen universiteiten en faculteiten. De sector kan dan gezamenlijk werken aan een verbetering van de onderwijskwaliteit en het verlichten van de druk op het stelsel. Momenteel zijn onderwijsinstellingen in staat om keuzes en afwegingen te maken die passend zijn bij hun eigen context. Keuzes die voor een instelling optimaal zijn, kunnen op macroniveau slecht uitpakken. Met deze maatregel coördineren universiteiten gezamenlijk hun ambities en doelen ten aanzien internationale studenten en hun opleidingsaanbod. Het ministerie van OCW geeft kwaliteitsdoelen of -criteria mee, bijvoorbeeld op het gebied van Nederlandse en Engelse taalvaardigheid. Ook maken instellingen afspraken over de gewenste instroom van internationale studenten en over wat dit betekent voor het aanbod van Nederlandstalig, meertalig en volledig anderstalig onderwijs, maar ook wat dit betekent voor

⁶⁹ Het bieden van extra selectie- en sturingsinstrumenten aan instellingen om te sturen op niet-EER-studenten, in combinatie met het instellen van een minimumtarief voor niet-EER-studenten, kan ertoe leiden dat het bieden van onderwijs aan niet-EER-studenten meer het karakter krijgt van een marktactiviteit.

bijvoorbeeld (internationale) marketing om studenten te werven. Instellingen dienen daarbij rekening te houden met verschillen in de opleidingssectoren en de bachelor- en masterfase.⁷⁰ De minister van OCW is verantwoordelijk voor het stelsel. De sector dient daarom de aanpak voor internationalisering ter goedkeuring voor te leggen aan de Rijksoverheid. Als de Rijksoverheid de sectorale aanpak of de uitvoering ervan onvoldoende vindt, kan zij alsnog de regie vergroten. De maatregelen in de besparingsvariant bieden daar aanknopingspunten voor.

2. **Het uitbreiden van het selectie- en sturingsinstrumentarium van ho-instellingen.** Momenteel zijn de wettelijke mogelijkheden voor selectie in het hoger onderwijs beperkt, vooral voor bacheloropleidingen.⁷¹ Masteropleidingen kunnen momenteel al selecteren op basis van ten minste twee kwalitatieve criteria. Met meer selectiemogelijkheden kunnen instellingen beter sturen op hun instroom en gericht de beste studenten voor hun opleiding te selecteren, zonder een capaciteitsbeperking in te stellen.⁷² Voor enkele opleidingen kan de mogelijkheid om een maximum op het aantal niet-EER-studenten in te stellen bijdragen aan het verlichten van de druk op de capaciteit van de instelling. Tot slot is het mogelijk om de wenselijkheid om te sturen op de instroom te agenderen op Europees niveau.
 - o Voor niet-EER-studenten:
 - Het toestaan van selectie bij niet-EER-studenten voor alle opleidingen. Dit kan de druk verlichten bij opleidingen of instellingen waar de absorptiecapaciteit in zicht is, en een verdere (onverwachte) instroom druk zet op de kwaliteit.
 - Toestaan dat opleidingen een maximum op het aantal niet-EER-studenten instellen.⁷³ Daarmee kunnen zij effectiever sturen op de instroom van niet-EER-studenten en op de verhouding van niet-EER-studenten tot EER-studenten op een opleiding. Bovenstaande twee maatregelen zouden vooral verlichting kunnen bieden voor enkele opleidingen met veel of een groot aandeel niet-EER-studenten.
 - o Voor alle studenten, dus Nederlandse, EER- en niet-EER-studenten:
 - Het toestaan van bacheloropleidingen met een breed toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige (grotendeels) Nederlandstalige en selectieve Engelstalige track.⁷⁴ Dit borgt de toegankelijkheid van onderwijs voor

⁷⁰ Momenteel wordt al op sectorniveau door instellingen in het hbo en wo overleg gevoerd over de opleidingstaal van opleidingen. Een sectorale aanpak zou deze gesprekken kunnen verbreden, vrijblijvende afspraken voorkomen, en borgen dat de Rijksoverheid beter haar stelselverantwoordelijkheid kan uitoefenen, zonder daar zelf direct op te hoeven sturen.

⁷¹ Instellingen kunnen bij een capaciteitsprobleem een numerus fixus instellen. Dit kan nu nog zelfstandig, maar met het wetsvoorstel *Taal en toegankelijkheid* (WTT) is voorzien dat instellingen toestemming moeten vragen bij de minister. Selectie vindt dan plaats op basis van ten minste twee kwalitatieve criteria. Daarnaast is selectie ook mogelijk in het geval van kleinschalig en intensief onderwijs. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de University Colleges. De instelling dient een aanvraag in bij de NVAO die de minister daarover adviseert. Ten slotte mogen sommige opleidingen aanvullende eisen stellen, zoals artistieke aanleg bij kunstopleidingen of stemvaardigheden bij logopedie.

⁷² Selectie van studenten op basis van nationaliteit, bijvoorbeeld door nationaliteit als selectie criterium toe te staan in het kader van de diversiteit en daarmee kwaliteit van de international classroom, is juridisch niet haalbaar in verband met non-discriminatie bepalingen.

⁷³ Deze maatregel kan, in combinatie met het instellen van een minimumtarief voor niet-EER-studenten, ertoe leiden dat het bieden van onderwijs aan niet-EER-studenten meer het karakter krijgt van een marktactiviteit.

⁷⁴ Met het wetsvoorstel *Taal en toegankelijkheid* wil de minister van OCW onderscheid maken tussen Engelstalige en Nederlandstalige tracks. Met dit wetsvoorstel is het mogelijk voor instellingen om een numerus fixus te voeren op de Engelstalige track bij capaciteitsproblemen.

Nederlandse studenten en zorgt ervoor dat instellingen meer kunnen sturen op de beheersbaarheid en kwaliteit van de internationale instroom (zolang die kiest voor de Engelstalige track).

- Het toestaan van selectie bij alle volledig Engelstalige bacheloropleidingen, mits er op stelselniveau een breed toegankelijk en kwalitatief hoogwaardig (grotendeels) Nederlandstalig alternatief bestaat. Dit lijkt op de hierboven beschreven maatregel, maar is verdergaand. In deze vormgeving eist de maatregel namelijk alleen dat er ergens in Nederland een toegankelijk alternatief bestaat, in plaats van bij dezelfde instelling.
 - Het Europees agenderen van de wenselijkheid om te kunnen sturen op de instroom.
EER-studenten en Nederlandse studenten dienen gelijk behandeld te worden. Alle sturings- en selectiemogelijkheden moeten dus gelden voor beide categorieën studenten. Er is echter een groeiende behoefte om sterker te kunnen sturen op (de diversiteit van) de instroom, mede door de druk op het stelsel en de onbalans in (Europese) instroom. Een mogelijkheid is om deze behoefte op Europees niveau te agenderen, samen met landen met een vergelijkbare situatie.
3. **Het verplichten van een C1-niveau Engelse taalvaardigheid voor docenten.** Als de maatregel uit de basisvariant niet toereikend is, kan de Rijksoverheid ook het C1-niveau wettelijk verplichten. Het ligt in de rede om deze verplichting te laten gelden voor alle docenten die niet in hun moedertaal lesgeven, dus ook voor buitenlandse docenten die in het Nederlands doceren. Deze maatregel is ingrijpend door de administratieve- en handhavingslasten die ze met zich meebrengt en vraagstukken rond de uitvoering, bijvoorbeeld rond gastdocenten.
4. Het verplichten **van aandacht voor de beheersing van de Nederlandse taal.** Instellingen zijn momenteel verantwoordelijk voor de bevordering van de uitdrukkingvaardigheid in het Nederlands voor de Nederlandstalige student (artikel 1.3 van de WHW). Dit artikel kan worden aangepast, zodat het niet alleen op de Nederlandstalige, maar op alle studenten betrekking heeft. Aanvullend hierop kan worden overwogen om het artikel concreter te maken, door aan te geven wat of welk niveau wordt verwacht qua Nederlandse taalvaardigheid van alle studenten.⁷⁵

Verwachte effecten

- In- en uitgaande studentenstromen:
Alle maatregelen, op maatregel 3 na, kunnen de instroom van internationale studenten afremmen. Bij maatregel 1 en 3 is dit afhankelijk van de manier waarop de Rijksoverheid de maatregelen vormgeeft. Bij maatregel 2 is dit afhankelijk van de manier waarop instellingen deze maatregel vormgeven.
- Onderwijskwaliteit en leeropbrengsten van Nederlandse studenten:
Alle maatregelen zijn gericht op het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs, doordat de druk op het stelsel afneemt (maatregel 1 en 2 direct, maatregel 4 indirect), de kwaliteit van de instroom wordt vergroot (maatregel 2,

Met de voorgestelde maatregel wordt selectie mogelijk (dit is dus geen capaciteitsbeperking) in alle Engelstalige tracks (ook zonder capaciteitsproblemen).

⁷⁵ Aandachtspunt is de vereiste beheersing van het Nederlands voor studenten die een volledig Engelstalige studie doen; de taaleisen dienen juridisch gezien proportioneel te zijn.

maatregel 4 indirect), of de leereffecten en integratie door verbeterde taalbeheersing worden bevorderd (maatregel 3 en 4).

- **Toegankelijkheid onderwijs voor Nederlandse studenten:**
Maatregel 1 kan de toegankelijkheid bevorderen van het onderwijs, doordat er sterkere sturing plaatsvindt op ongewenste stelseffecten. Maatregel 2 leidt mogelijk tot verminderde toegankelijkheid voor de Nederlandse student, omdat selectie voor EER-studenten, en dus ook voor Nederlandse studenten geldt. Dit kan worden gedempt door de voorwaarde dat er een Nederlandstalig alternatief beschikbaar moet zijn. Dat kan wel leiden tot meer segregatie, doordat de selectieve Engelstalige track als hoogwaardiger wordt beschouwd dan de toegankelijke Nederlandse track. Voor de maatregelen 3 en 4 zijn geen effecten verwacht.
- **Onderwijsaanbod:**
Maatregel 1 kan de groei in Engelstalige opleidingen verminderen en van Nederlandse- en meertalige opleidingen vergroten, afhankelijk van de mate waarop de Rijksoverheid stuurt op deze uitkomst. Maatregel 2 kan mogelijk leiden tot een groei in bacheloropleidingen, doordat instellingen Engelstalige tracks of opleidingen ontwikkelen om te kunnen selecteren, of Nederlandstalige tracks ontwikkelen om voor hun Engelstalige track te kunnen selecteren. Van de overige maatregelen worden geen effecten verwacht.
- **Economische en arbeidsmarkteffecten (lange termijn):**
Hiervoor wordt geen substantieel effect verwacht, vergeleken met het basispad: instroom conform referentieraming. Het verhogen van de onderwijskwaliteit is in principe positief effect voor de arbeidsproductiviteit op lange termijn. Meer aandacht voor de Nederlandse taal bij buitenlandse studenten kan een positief effect op de blijfkans hebben. Bij een lagere instroom van internationale studenten kan er een beperkt negatief economisch effect optreden.
- **Budgettaire effecten (korte en lange termijn):**

Maatregel (mln, + is saldooverslechterend)	2019	2020	2021	2022	2023	struc
1. Sectorale aanpak	0	0/-	0/-	0/-	0/-	0/-
2. Uitbreiden instrumentarium sturing en selectie	0	0	0	0/-	0/-	0/-
3. Verplichten C1-niveau voor docenten	0	0	0/+	0/+	0/+	0/+
4. Verplichten aandacht Nederlandse taal studenten	0	0	0	0	0	0

Aandachtspunten zijn:

- De budgettaire tabel veronderstelt dat de Rijksoverheid stuurt op een aanpak voor maatregel 1, die de druk op het stelsel verlicht en daarmee op de rijksbegroting.
- De budgettaire tabel veronderstelt dat maatregel 2 geen effect heeft op het aantal EER-studenten, ook al kan die maatregel hun instroom wel afremmen.
- De budgettaire tabel veronderstelt dat maatregel 4 een negatief effect kan hebben op het aantal EER-studenten, als de aanvullende eisen aan het Nederlands zo worden ingevuld dat ze een drempel opwerpen voor EER-studenten. Tegelijkertijd zal maatregel 4 leiden tot handhavingslasten. Aanname is dat deze effecten grosso modo tegen elkaar wegvallen.
- Maatregelen 1, 3 en 4 leiden niet tot kosten voor het Rijk, maar wel tot personele en administratieve lasten voor instellingen. Het handhaven van maatregel 3 kan leiden tot extra uitvoeringskosten bij de inspectie.
- Maatregel 1 vergt geen wetswijziging, en zou daarom kunnen worden ingevoerd vanaf 2020. Maatregel 2, 3 en 4 vereisen wel een wetswijziging. Invoering kan vanaf collegejaar 2021-2022.

5.2.3 *Beheersingsvariant*

Deze variant beoogt de (toekomstige) druk op de financiering en absorptiecapaciteit van het stelsel te verlichten en leidt tot een budgettaire besparing. Conform de taakopdracht van het IBO leidt deze variant in totaal tot een besparing van 20 procent op de Rijksuitgaven uit de budgettaire grondslag. Om de kwaliteit en toegankelijkheid van het stelsel te bewaken stelt deze variant maatregelen voor die leiden tot een lagere groei in instroom, en daarmee ook tot een budgettaire besparing. Omdat niet-EER-studenten niet publiek bekostigd worden, wordt de besparing gerealiseerd door middel van het beperken van de EER-instroom.⁷⁶ Als onderdeel hiervan kan het kabinet kiezen om, verdergaand dan in de eerdere varianten, de positie van de Nederlandse taal en context in het hoger onderwijs te versterken.

De variant bestaat uit een 'trap' van verschillende maatregelen, oplopend van minder tot meer ingrijpende opties. Er zijn veel maatregelen mogelijk om de instroom te beheersen. Aandachtspunt daarbij is dat het effect op de instroom en het budgettaire effect vaak erg onzeker is. Dat komt door doordat het afhangt van het gedrag van instellingen en studenten. Daarom is gekozen voor een getrapte variant. Bij de eerste maatregelen (1 en 2) ligt de regie meer bij instellingen zelf, en is het uiteindelijk effect op de instroom en op de rijksbegroting minder zeker. Maatregel 3 en 4 gaan uit van meer regie door de Rijksoverheid, met een zekerder effect. Maatregel 5 is een ultieme maatregel, die ingezet zou kunnen worden als andere maatregelen niet effectief zijn.⁷⁷ Gebaseerd op het besparen van 20 procent van de uitgaven is het nodig om op termijn ongeveer 14.500 studenten minder te ontvangen uit de rest van de EER, vergeleken met het 'basispad' van het IBO (de huidige referentieraming). Dat betekent dat het aantal studenten uit de rest van de EER ongeveer constant blijft, in plaats van de groei die is voorzien. Hoewel niet-EER-studenten niet publiek bekostigd worden, zal een sterke groei van niet-EER-studenten ook druk zetten op de absorptiecapaciteit van het onderwijsstelsel.

De eerste maatregelen leggen de uitwerking van beleid bij instellingen. Bij maatregelen 1 en 2 geeft het kabinet duidelijke criteria aan, maar hebben instellingen een redelijke mate van vrijheid in de manier waarop ze die uitvoeren. Bij maatregel 1 moeten instellingen onderbouwen waarom het noodzakelijk is dat ze studies in het Engels (of een andere taal dan het Nederlands) aanbieden; zolang ze dat kunnen onderbouwen, blijft het echter toegestaan om deze opleidingen aan te bieden. Maatregel 2 houdt in dat het kabinet vraagt om een sectorale aanpak, die wordt ingediend door onderwijsinstellingen of koepels. In deze variant legt het kabinet daarbij een doelstelling neer, ofwel in de vorm van een budgettaire anker (20 procent van de budgettaire grondslag) ofwel in de vorm van een maximumaantal of -aandeel internationale (EER- en niet-EER-)studenten. De sector doet vervolgens een voorstel hoe dit doel wordt bereikt, en legt het plan ter goedkeuring voor aan de minister van OCW. Bij maatregel 2 kan het kabinet ook rekening houden met andere

⁷⁶ Als het collegegeldtarief voor niet-EER-studenten (nog) niet kostendekkend is, brengt het aantrekken van niet-EER-studenten geen kosten voor de rijksbegroting, maar wel voor instellingen met zich mee.

⁷⁷ Er dient bij de invoering van deze maatregelen een redelijke overgangperiode afgesproken te worden zodat de huidige cohorten studenten hier geen problemen door ondervinden en instellingen maatregelen kunnen nemen om hun bedrijfsvoering hierop aan te passen.

criteria, zoals kwaliteit, verdeling tussen studierichtingen of de blijfkans van studenten.

Het Rijk kan zelf meer sturend optreden. Maatregel 3 is gericht op het bevorderen van meertalige studies. Dat zal enerzijds een remmend effect hebben op de internationale instroom (behalve wellicht van Vlaamse en sommige Duitse studenten), en dus tot een besparing leiden. Het kan ook positieve effecten hebben op de taalbeheersing, aangezien studenten zowel Nederlands als Engels meekrijgen in hun studie. Ook kan het bevorderend zijn voor de blijfkans van internationale studenten, aangezien ze met betere kennis van het Nederlands makkelijker kunnen integreren in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Maatregel 4 is een 'dubbel slot', waarmee de overheid het aantal Engelstalige opleidingen beperkt, en het aantal studieplaatsen bij deze opleidingen. Bij beide maatregelen is het budgettaire effect onzeker, omdat het afhangt van de keuzes van internationale studenten (bijvoorbeeld hoeveel EER-studenten kiezen voor een Nederlandstalige opleiding), maar het kabinet kan zelf de maatvoering bepalen (door bijvoorbeeld een groter aantal Nederlandstalige vakken te verplichten). Maatregel 5 is een generieke korting op de lumpsumbekostiging. Dat is een gegarandeerde besparing, maar heeft enkele aanzienlijke nadelen, en is een zeer generieke maatregel. Als er naast deze maatregel geen ander beleid wordt gevoerd, kunnen instellingen daarnaast alsnog de internationale instroom verder verhogen, door bijvoorbeeld meer Engelstalige studies aan te bieden.

Andere maatregelen die zich richten op taalbeleid liggen minder voor de hand. Het is bijvoorbeeld mogelijk om instellingen minder te bekostigen voor het aanbieden van Engelstalig onderwijs. Dat vermindert de prikkel voor instellingen om Engelstalige studies aan te bieden, maar ligt minder voor de hand. Er is namelijk geen indicatie dat Engelstalige opleidingen goedkoper zijn om aan te bieden dan Nederlandstalige opleidingen, en staat daarmee op gespannen voet met het karakter van de bekostigingssystematiek. Die is immers bedoeld om instellingen onderwijs van voldoende kwaliteit aan te laten bieden (toereikendheid), en wordt aan de hand van objectieve maatstaven berekend. Ook is er mogelijk een negatief effect op de kwaliteit van opleidingen waarvan het logisch is dat ze in het Engels worden aangeboden, bijvoorbeeld door het arbeidsmarktperspectief of het aantrekken van internationale docenten. Ten slotte kunnen er perverse effecten optreden, als instellingen lagere inkomsten compenseren door meer studenten aan te trekken, of bekostiging voor Nederlandstalige opleidingen inzetten om Engelstalige opleidingen overeind te houden.

Daarnaast is het ook mogelijk om het collegegeldtarief voor niet-EER-studenten te verhogen, en instellingen te korten op de lumpsum, op basis van de extra inkomsten die dit oplevert. Dat zou echter ook op gespannen voet staan met het principe van toereikendheid: de bekostiging dient toereikend te zijn voor het bieden van onderwijs van een bepaalde kwaliteit. Met een dergelijke maatregel wordt de bekostiging gekoppeld aan het aantal niet-EER-studenten op een instelling, en dat zou dus vragen om een fundamentele aanpassing van het bekostigingsstelsel. Ten slotte is het verhogen van het collegegeld voor Engelstalige studies mogelijk. Ook dat is enigszins arbitrair, tenzij deze studies (bijvoorbeeld door selectie of speciale voorzieningen) van hogere kwaliteit zijn dan een Nederlandstalige alternatief. Het effect van een hoger collegegeld op de instroom is bovendien ambigu: een hogere prijs voor een opleiding kan ook signaleren dat de opleiding van

hogere kwaliteit is, wat juist kan leiden tot meer instroom. Ten slotte vermindert het de toegankelijkheid van Engelstalige opleidingen.

Het is ook mogelijk de uitgaande mobiliteit te stimuleren. Hoofdstuk 2 geeft aan dat uitgaande diplomamobiliteit in Nederland relatief laag is, terwijl studenten daar wel van kunnen profiteren. Een student kan zijn persoonlijke vaardigheden vergroten en mogelijk studeren bij internationale topinstellingen. Het stimuleren van uitgaande mobiliteit kan los staan van de maatregelen om de instroom te beperken. Met een beurs of aanvullende lening kunnen de studiekosten in het buitenland worden beperkt, en wordt het aantrekkelijker om in het buitenland te gaan studeren. Als dat minder kost dan de publieke bekostiging die aan de student in Nederland zou zijn besteed, is dat een besparing.⁷⁸

Beleidsmaatregelen: 'getrapte variant' van minder (1 en 2), naar meer sturing (3 en 4), tot een generieke korting (5).

1. **Het verplichten van strengere onderbouwing en toetsing voor het aanbieden van (volledig) Engelstalige opleidingen.** Hiervoor zijn strengere criteria nodig in de WHW, over wanneer een instelling Engelstalig onderwijs aan mag bieden. Die criteria worden nu herzien in het wetsvoorstel *Taal en toegankelijkheid* (WTT). Een mogelijkheid zou zijn om de huidige wet en het WTT te combineren, en de uitzonderingsgronden verder te expliciteren. Dat wil zeggen dat de huidige 'noodzakelijkheid' die in de wet staat wordt aangehouden (in tegenstelling tot 'meerwaarde' in de WTT), in combinatie met de aanvullende borgings- en handavingsmogelijkheid die met het WTT is voorzien. Verder explicitering van 'noodzakelijkheid' is dan wenselijk, om duidelijkere uitzonderingsgronden te definiëren dan momenteel het geval is. Deze maatregel zou gelden voor zowel bestaande als nieuwe opleidingen in een andere taal dan het Nederlands.
2. **Een sectorale aanpak internationalisering** laten opstellen en uitvoeren door in elk geval wo-instellingen en eventueel hogescholen. In deze variant legt het kabinet een doelstelling op (in termen van een budgetair anker of een maximumaantal of –aandeel internationale studenten), en kunnen instellingen vervolgens een voorstel doen hoe dit doel wordt bereikt. De minister van OCW dient het voorstel goed te keuren.
3. **Het verplichten van een minimumaantal Nederlandstalige vakken, eventueel in combinatie met het vragen van een bepaald referentieniveau Nederlands.** Deze maatregel vergroot de aandacht voor het Nederlands en de binding van internationale studenten met Nederland, dat een positief effect heeft op de blijfkans. De maatregel verhoogt ook de drempel voor internationale studenten om in Nederland te studeren, omdat ze Nederlands moeten leren. Dit zal de instroom afremmen. Een belangrijke overweging bij deze maatregel is of deze generiek of gedifferentieerd (bijv. alleen voor bacheloropleidingen) ingevoerd dient te worden.
4. **Het instellen van een maximum aandeel (volledig) Engelstalige opleidingen dat mag worden aangeboden, eventueel in combinatie met het instellen van een maximum aantal studenten (numerus fixus) op**

⁷⁸ De beheersingsvariant gaat ervan uit dat de besparing van 20 procent wordt bereikt met maatregel 1 tot en met 5.

Engelstalige opleidingen. Voor elke Engelstalige opleiding moet elders in Nederland een Nederlandstalig alternatief beschikbaar zijn. Dat borgt de toegankelijkheid. Een belangrijke overweging bij deze maatregel is of deze generiek of gedifferentieerd ingevoerd dient te worden, bijvoorbeeld gerelateerd aan de sector, instelling, studierichting of type opleiding. Ook moet worden beslist welke opleidingen vallen in de categorie Engelstalige opleiding.

5. **Een generieke korting op de lumpsumuitgaven in het hoger onderwijs.** Als uiterste middel kan worden overwogen om een besparing te realiseren door de lumpsumuitgaven aan hoger onderwijs te korten met een bedrag dat kan oplopen tot 20 procent van de budgettaire grondslag aan het eind van de meerjarenperiode. Voordeel van deze maatregel is dat de besparing volledig gerealiseerd wordt. Het nadeel van de maatregel is dat hij geen inhoudelijke betrekking heeft op internationalisering of studentmobiliteit. Tenzij instellingen maatregelen nemen die daadwerkelijk leiden tot een lagere instroom, zal de maatregel leiden tot een lagere bekostiging per student. Dat zet de onderwijskwaliteit onder druk, ook voor Nederlandse studenten.

Buiten de 'trap' bevat de variant een maatregel om uitgaande mobiliteit te bevorderen.

6. **Het stimuleren van uitgaande mobiliteit.** Relatief weinig Nederlandse studenten studeren in het buitenland. De uitgaande mobiliteit kan gestimuleerd worden met een beurs. Als die lager is dan de bekostiging die de instelling anders had ontvangen, is dat per saldo een besparing voor het Rijk. De beurs kan ook worden uitgekeerd als lening. Studenten kunnen nu al collegegeldkrediet opnemen. Onderzocht kan worden of dat verruimd moet worden, gezien de hoge kosten van studeren aan internationale topinstellingen. Ook kan worden onderzocht of het aantrekkelijk gemaakt kan worden dat studenten terugkeren naar Nederland, bijvoorbeeld door de lening deels om te zetten in een gift. Dat vergroot de kans dat studenten terugkeren en bijdragen aan de Nederlandse economie.

Verwachte effecten

- In- en uitgaande studentenstromen:
Behalve maatregel 6 beperken alle maatregelen de inkomende diplomamobiliteit. Maatregel 6 heeft juist als doel om de uitgaande mobiliteit te stimuleren.
- Onderwijskwaliteit en leeropbrengsten van Nederlandse studenten:
De druk op de financiering van het onderwijs en de capaciteit van instellingen wordt verlicht, wat de onderwijskwaliteit ten goede komt. Tegelijkertijd vergt het terugbrengen van het aantal Engelstalige opleidingen op korte termijn kosten en inzet van instellingen, wat negatieve effect op de onderwijskwaliteit heeft. Op lange termijn kan het betekenen dat Nederland minder internationale toponderzoekers en –docenten aantrekt, en zal het voor een aantal (en met name technische) opleidingen moeilijker worden om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden.
- Toegankelijkheid onderwijs voor Nederlandse studenten:
Maatregel 4 heeft een nadelig effect op de toegankelijkheid, omdat de selectie voor Engelstalige opleidingen ook voor de Nederlandse student zal gelden. Ook zal een deel van de Nederlandse studenten die in huidige situatie voor een Engelstalige opleiding zou kiezen gedwongen worden om het Nederlandstalige alternatief te volgen. Daarnaast bestaat het risico dat de Engelstalige variant een elitestatus krijgt.
- Onderwijsaanbod:
Het Engelstalige aanbod aan opleidingen wordt beheerst of verkleind.

- Economische en arbeidsmarkteffecten (lange termijn):
Op de lange termijn zullen de maatregelen een negatief economisch effect hebben, omdat het beperken van de instroom leidt tot een lager structureel arbeidsaanbod.
- Budgettaire effecten (korte en lange termijn):

Maatregel (mln., + is saldoerslechterend)	2019	2020	2021	2022	2023	struc
1. Strengere onderbouwing Engelstalige studies	0	0	0	-	-	-
2. Sectorale aanpak	0	0/-	0/-	0/-	0/-	0/-
3. Minimaal aantal Nederlandse vakken, plus referentieniveau Nederlands	0	0	0	-/--	-/--	-/--
4. Maximaal aantal Engelstalige opleidingen, incl. NF	0	0	0	-	--	-107
5. Generieke korting lumpsumbekostiging	0	0	0	-27	-54	-107
6. Stimuleren uitgaande mobiliteit	0	0	0/-	0/-	0/-	0/-
Benodigde totale besparing (20%)				-	--	-107

Aandachtspunten zijn:

- Het genoemde structurele bedrag (€ 107 miljoen) is niet een raming van het effect van de maatregelen op zichzelf, maar een besparing van 20 procent, die in totaal dient te worden gerealiseerd in deze variant.
- Doordat de internationale instroom afneemt, zullen er minder internationale alumni in Nederland aan het werk gaan. Dat zal op lange termijn een negatief effect hebben op de rijksbegroting, via lagere belastinginkomsten. Dit kan gedempt worden door bij invoering rekening te houden met de blijfkans.
- De variant dient 20 procent van de budgettaire grondslag te besparen. In de budgettaire grondslag is bepaald dat de internationale uitgaven in 2022 zijn vastgesteld op € 534 miljoen. De besparing dient dus € 107 miljoen te zijn. Om die te realiseren, moeten er in 2022 (als de besparing volledig komt uit een lagere instroom) in totaal ongeveer 14.500 minder EER-studenten in Nederland studeren dan nu geraamd.
- Bij maatregel 4 kan dit effect na ongeveer 5 jaar worden bereikt, als het aantal Engelstalige studies en huidige aantal studieplaatsen constant blijft vanaf het jaar van invoering. Er is wel enige onzekerheid, omdat de besparing ook afhankelijk is van de hoeveelheid Nederlandse studenten op Engelstalige opleidingen. In de tabel wordt aangenomen dat deze maatregelen in 2022 ingaan, om wetgeving in gang te zetten en instellingen tijd te bieden om zich hierop voor te bereiden.
- Met maatregel 5 kan de besparing direct worden bereikt, al ligt een oplopende reeks voor de hand. De tabel gaat uit van een oplopende reeks van 4 jaar.
- Maatregelen 1, 3, 4 en 5 vergen wetswijziging. Invoering kan vanaf collegejaar 2021-2022.

Literatuur

Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (ACBHOO), 2019, Wissels om. Naar een transparante en evenwichtige bekostiging en meer samenwerking in hoger onderwijs en onderzoek, *Den Haag: Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek*.

Berg, M.V., R.M. Paige en K.H. Lou, 2012, Student learning abroad: What our students are learning, what they're not, and what we can do about it. *Stylus Publishing, LLC*.

Brandenburg, U., S. Berghoff, O. Taboadela et al., 2014, The Erasmus Impact Study. Effects of mobility on the skills and employability of students and the internationalisation of higher education institutions, *Luxembourg: Publications Office of the European Union*.

CBS, 2018, Internationaliseringsmonitor / 2018-II. Werkgelegenheid, *Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek*.

Coelen, R., K. van der Hoek en H. Blom, 2017, Valorisation of internationalisation. About internationalisation of higher education. *Stenden University of Applied Sciences*.

CPB, 2013, Economische analyse van korte en lange termijn knelpunten op de arbeidsmarkt, CPB Notitie, *Den Haag: Centraal Planbureau*.

CPB en SCP, 2018, Verdringing op de arbeidsmarkt. Beschrijving en beleving, *Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau*.

CPB, 2019, De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo, CPB Notitie, *Den Haag: Centraal Planbureau*.

Curaj, A., L. Matei, R. Pricopie et al., 2015, The European Higher Education Area: Between critical reflections and future policies. *Springer International Publishing*.

Deardroff, D.K., 2006, Identification and assessment of intercultural competence as a student outcome of internationalization. *Journal of studies in international education*, 10(3), 241-266.

Deardroff, D.K., 2009, The Sage handbook of intercultural competence. *Thousand Oaks, CA: Sage Publications*.

DUO, 2019, Internationalisering in het hoger Onderwijs, *Den Haag: DUO*.

Euwals, R. en G. Meijerink, 2018, Inclusieve globalisering, CPB Policy Brief 2018/08, *Den Haag: Centraal Planbureau*.

G4, Netwerk Kennissteden Nederland, VSNU, Vereniging Hogescholen, Kences, Vastgoed Belang, LSVb, Nuffic, Ministeries van OCW en BZK, 2018, Actieplan studentenhuysvesting 2018-2021.

Gaalen, van A., H.J. Hobbes, S. Roodenburg en R. Gielesen, 2014, Studenten internationaliseren in eigen land. *Den Haag: Nuffic*.

Gregersen-Hermans, J.W.M., 2016, The Impact of an International University Environment on Students' Intercultural Competence Development. *Universita Cattolica del Sacro Cuore, Milan. DOI: 10.13140/RG.2.2.27036.28800*

Hammer, M. R., 2011, Additional cross-cultural validity testing of the Intercultural Development Inventory, *International Journal of Intercultural Relations*, 35(4), 474-487.

Hoogenboom, A., 2016, Balancing student mobility rights and national higher education autonomy in the European Union, *Oisterwijk: Wolf Legal Publishers*.

Inspectie van het Onderwijs, 2019, De Staat van het Onderwijs 2019, *Utrecht: Inspectie van het Onderwijs*.

ISO, LSVb en ESN, 2018, Annual International Student Survey (AISS).

KNAW, 2003, Nederlands, tenzij... Tweekaligheid in de geestes- en de gedrags- en maatschappijwetenschappen. Rapport van de Commissie Nederlands als wetenschapstaal, *Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen*.

KNAW, 2017, Nederlands en/of Engels? Taalkeuze met beleid in het Nederlands hoger onderwijs. Verkenning, *Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen*.

Leask, B., 2015, Internationalizing the Curriculum, *Routledge*.

MBO Raad, Nuffic en JOB, 2018, Internationalisering in het mbo, Brief aan de minister van OCW, dd. 29 januari 2018.

Minister van BZK, 2018, Voortgang aanpak woningmarkt, Kamerbrief, dd. 25 september 2018.

Minister van OCW, 2008, Internationaliseringsagenda Hoger Onderwijs-, Onderzoeks- en Wetenschapsbeleid 'Grenzeloos goed', Kamerbrief, dd. 10 november 2008.

Minister van OCW, 2014, Internationalisering van het onderwijs, Kamerbrief, dd. 15 juli 2014.

Minister van OCW, 2018, Internationalisering in evenwicht, Kamerbrief, dd. 4 juni 2018.

Nuffic, 2018, Internationalisering in beeld 2018. Feiten en cijfers uit het onderwijs, *Den Haag: Nuffic*.

Nuffic, 2019, Incoming degree student mobility in Dutch higher education 2018-2019, *Den Haag: Nuffic*.

OESO, 2011, Education at a Glance: OECD Indicators, *Parijs: OESO*.

Onderwijsraad, 2016, Internationaliseren met ambitie, *Den Haag: Onderwijsraad*.

ROA, 2017, De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2022, ROA-R-2017/10, Maastricht: *Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt*.

SCP, 2018, Burgerperspectieven 2018/2, *Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau*.

Tweede Kamer, 1966, Aangangsel Handelingen 1965-1966, nummer 444. p. 833. Vragen van de heer Koekoek (B.P.) in verband met het studeren van buitenlandse studenten aan Nederlandse universiteiten.

Van Elk, R., I. Rud en B. Wouterse, 2016, De economische effecten van buitenlandse promovendi, CPB Policy Brief 2016/01, *Den Haag: Centraal Planbureau*.

Verstraten, P., G. Verweij en P. Zwaneveld, 2018, Opties om de stedelijke productiviteit te bevorderen, CPB Policy Brief 2018/05, *Den Haag: Centraal Planbureau*.

Vereniging Hogescholen (VH) en Vereniging van Universiteiten (VSNU), 2018, Internationaliseringsagenda Hoger Onderwijs, *Den Haag: VH en VSNU*.

VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 2017, Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017-2021, dd. 10 oktober 2017.

Wit, de H., 2011, Internationalization of higher education: Nine misconceptions. *International Higher Education, number 64, summer 2011*.

Wit, de H. en F. Hunter, 2015, Internationalisation of Higher Education, a study for the European Parliament. *Brussels: European Parliament Policy Department B: Structural and Cohesion Policies*.

Lijst met afkortingen

ACBHOO	Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek
Ba	Bachelor
Bbp	Bruto binnenlands product
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BZ	Buitenlandse Zaken
CDHO	Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs
CPB	Centraal Planbureau
DIA	Duitsland Instituut Amsterdam
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EC	Europese Commissie
ECTS	European Credit Transfer System
EER	Europese Economische Ruimte
EU	Europese Unie
Hbo	Hoger beroepsonderwijs
Ho	Hoger onderwijs
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
Ma	Master
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
MENA	Midden-Oosten en Noord Afrika
MFK	Meerjarig Financieel Kader
MOOC	Massive Open Online Course
MSP	MENA Scholarship Programme
Neso	Netherlands Education Support Offices
NF	Numerus Fixus
NL	Nederland
NSE	Nationale Studenten Enquête
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OKP	Orange Knowledge Programme
PhD	Doctor of Philosophy
QS	Quacquarelli Symonds
Struc	Structureel
TU's	Technische Universiteiten
VH	Vereniging Hogescholen
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
Vo	Voortgezet onderwijs
VS	Verenigde Staten
VSNU	Vereniging van Universiteiten
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
Wo	Wetenschappelijk onderwijs
WOPI	Wetenschappelijk Onderwijs Personeels Informatie-systeem
WTT	Wetsvoorstel taal en toegankelijkheid

Bijlage I – Taakopdracht IBO

Inleiding

In 2016 studeren er 81.391 buitenlandse studenten in het Nederlandse hoger onderwijs (hbo en wo). Dat is ruim twee keer zo veel als in 2006. Van het totale aantal studenten in het hoger onderwijs komt nu 11,4% uit het buitenland. Deze cijfers maken duidelijk dat er een trend van internationalisering plaatsvindt in het hoger onderwijs. Ook in het mbo is de afgelopen jaren meer aandacht voor internationalisering.

In het Regeerakkoord is over internationale studenten het volgende opgenomen: “*Er komt een internationaliseringsaanpak die het voor zoveel mogelijk studenten mogelijk maakt een studie te volgen in het buitenland. We versterken de aantrekkelijkheid van het Nederlands onderwijs voor buitenlandse studenten, met behoud van de toegankelijkheid.*” Hiervoor heeft het kabinet in juni 2018 haar internationaliseringsvisie naar de Tweede Kamer gestuurd. Een deel van de vragen die hieronder in deze taakopdracht staan, zijn in meer of mindere mate al in deze brief aan de orde gekomen.

Verder zijn er nog onderzoeken van de SER (*Make it in the Netherlands*) en de KNAW (verengelsing) die gebruikt zullen worden. Voor de visiebrief zijn er daarnaast nog onderzoeken uitgezet via de Onderwijsraad (naar de invloed van internationalisering op de kwaliteit van het onderwijs), het SCP (naar de toegankelijkheid van het onderwijs) en onderwijskundig onderzoek naar internationalisering via het NRO.

De snelle verandering van de studentenpopulatie roept een aantal belangrijke vragen op waar in het maatschappelijke debat veel aandacht aan wordt besteed. Welke prikkels hebben universiteiten om internationale studenten aan te trekken? Wat voor gevolgen heeft de internationalisering voor het onderwijsaanbod en de kwaliteit van het onderwijs? Wat zijn de effecten van het groeiende aanbod van Engelstalige opleidingen? Hebben de instellingen en de studentensteden voldoende capaciteit voor de hoge instroom van (buitenlandse) studenten? Leidt de internationalisering tot verdringing van Nederlandse studenten? Verschilt dit alles per instelling (bijvoorbeeld tussen grensregio's en steden als Utrecht en Amsterdam)? In welke mate profiteren we van het investeren in het opleiden van buitenlandse studenten? Wat zijn de belangen van andere belanghebbenden, zoals het bedrijfsleven? Hoe verhoudt de internationalisering zich tot de situatie op de arbeidsmarkt? Trekken we bijvoorbeeld studenten aan op vakgebieden waar tekorten op de arbeidsmarkt zijn? Zou (verdere) internationalisering een uitkomst bieden in het MBO op vakgebieden waar tekorten zijn?

Probleemstelling

Internationalisering leidt potentieel tot een betere match tussen studenten en opleidingen, en mogelijk ook op de arbeidsmarkt nadat studenten zijn afgestudeerd. Ook kan internationale concurrentie tussen onderwijsinstellingen leiden tot een betere onderwijskwaliteit, meer specialisme en een grotere variëteit in het aanbod van opleidingen. Indirect kan het bovendien leiden tot kennispillovers, het ontwikkelen van internationale vaardigheden en het versterken van handelsrelaties. Daarnaast heeft het CPB in 2012 berekend dat internationalisering van het hoger onderwijs een positief effect heeft op de Nederlandse economie vanwege de afdracht

van belastingen en premies, wanneer internationale studenten in Nederland blijven wonen en werken na afloop van hun studie. Het huidige kabinet kondigt in het Regeerakkoord dan ook aan dat de aantrekkelijkheid van het Nederlandse onderwijs voor buitenlandse studenten moet worden vergroot.

Hier staat tegenover dat het belastinggeld kost om studenten uit de EER op te leiden. Daarnaast is het de vraag wat het met de kwaliteit van onderwijs doet als veel van de lessen in het Engels worden gegeven, terwijl niet alle docenten en studenten die taal even goed spreken. Gezien de snelle ontwikkeling van internationalisering is het belangrijk om te onderzoeken in welke mate deze mogelijke positieve en negatieve effecten optreden en op welke manier overheidsbeleid kan bijdragen aan een zo positief mogelijk netto effect.

Opdracht aan de werkgroep

De opdracht aan de werkgroep is om te onderzoeken welke kansen en risico's er zitten aan de internationalisering van de studentenpopulatie, welke positieve en negatieve effecten er werkelijk optreden en welke beleidsinterventies geschikt zijn om de positieve effecten te vergroten en de negatieve effecten te beperken.

De grondslag van het IBO bedraagt tenminste de uitgaven aan de bekostiging voor internationale studenten in het mbo, hbo en wo en de middelen die door OCW (en mogelijk andere departementen) verder beleidsmatig aan internationalisering van onze studentenpopulatie worden uitgeven. Ook worden de uitgaven aan studiefinanciering voor Nederlandse studenten in het buitenland en buitenlandse studenten in Nederland hier bij betrokken. Er wordt gekeken naar de kosten en baten voor de Nederlandse economie en de kosten en baten voor de overheidsfinanciën in brede zin en niet alleen naar de onderwijsbekostiging.

Concrete vragen aan de werkgroep:

- 1) Hoe ziet de in- en uitgaande internationale studentenpopulatie in het mbo, hbo en wo eruit?
 - a) Hoe groot zijn de studentenstromen?
 - b) Uit welke landen komen de studenten? Naar welke landen gaan de studenten?
 - c) Welke studies doen de studenten?
 - d) Waar (geografisch en qua arbeidsmarktsector) komen de studenten na hun studie terecht?
- 2) Hoe ziet het overheidsbeleid rondom internationalisering er nu uit? Welke prikkels hebben onderwijsinstellingen om buitenlandse studenten aan te trekken?
- 3) Hoe richten onderwijsinstellingen hun beleid rondom internationalisering in?
 - a) Hoeveel opleidingen in Nederland richten zich op internationale studenten? Hoeveel opleidingen worden in het Engels aangeboden en hoeveel in het Nederlands?
- 4) Welke kansen en risico's bieden internationalisering?
- 5) In welke mate worden die kansen en risico's gerealiseerd in het mbo, hbo en wo?
- 6) Wat is er nodig om de positieve effecten van internationalisering te vergroten en de negatieve effecten te beperken? Waar schiet huidig beleid tekort en hoe kan het rijksbeleid het netto effect verbeteren?

De beleidsvarianten bevatten – conform IBO-spelregels – minimaal één besparingsvariant, waarin beleidsopties staan die gekozen kunnen worden indien er significant minder middelen (-20%) beschikbaar zijn. Daarbij wordt niet alleen

gekeken naar de onderwijsuitgaven. Bij de beleidsvarianten is er ook ruimte om naar niet-financiële maatregelen te kijken.

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

Leden van de werkgroep zijn OCW, EZK, FIN, SZW, AZ, SCP en CPB. De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen bij het onderzoek betrekken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit OCW en een co-secretaris vanuit FIN.

Overig

De werkgroep start in oktober 2018 en rondt het eindrapport uiterlijk op 30 april 2019 af. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

Bijlage II – Samenstelling werkgroep en secretariaat

Voorzitter

Marjanne Sint

Werkgroep

Geert Beekhuis	Ministerie van Financiën
Jonneke Bolhaar	Centraal Planbureau (onafhankelijk deskundige)
Hanneke van den Bout	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Linda Brinke	Ministerie van Algemene Zaken (plv.)
Sjef Ederveen	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Barbara Goezinne	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Lex Herweijer	Sociaal en Cultureel Planbureau (onafhankelijk deskundige)
Feite Hofman	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Irene Jansen	Ministerie van Algemene Zaken
Nynke de Witte	Ministerie van Financiën (plv.)

Ook Nathalie Oordt (ministerie van OCW) heeft bijgedragen aan de vergaderingen van de werkgroep.

Secretariaat

Lotte van Ark	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Tom Heldens	Ministerie van Financiën (plv.)
Wouter Hogervorst	Ministerie van Financiën
Sylvia Rooijmans	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (plv.)

Ook Senna Maatoug (ministerie van Financiën) heeft bijgedragen aan het secretariaat.

Bijlage III – Overzicht gesproken personen en organisaties

Voor het IBO is er gesproken met de volgende **personen en organisaties**:

Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (Martin van Rijn, Luc Soete, Wim van Niekerk, Margo Oosterhout)
Lineke van Bruggen (NVAO)
CHEPS (Hans Vossensteyn, Renze Kolster)
Dirk van Damme (OESO)
Maarten Heinemann (LSVb)
JOB (Tirza Scholtens, Michael Hooper)
MBO Raad (Ton Heerts, John van der Vegt)
Nuffic (Freddy Weima, Lem van Eupen, Daan Huberts, Mark Vlek de Coningh)
Ad Verbrugge (Beter Onderwijs Nederland)
Vereniging Hogescholen (Maurice Limmen, Marjolijn Brussaard, Trinh Ngo, Dirk Cornelissen)
VSNU (Pieter Duisenberg, Kristel Baele)
Nina de Winter (ISO)
Hans de Wit (Boston College)

Daarnaast zijn er in het kader van het IBO **werkbezoeken** geweest bij de Amsterdamse Hogeschool voor de Kunsten, de Haagse Hogeschool, ROC Mondriaan, ROC van Twente, TU Delft en de Universiteit van Amsterdam.

Het IBO heeft ook 2 **panelsessies** georganiseerd. Daarbij waren aanwezig:

Experts

Ineke Sluiter (KNAW)
Raymond Kubben (Onderwijsraad)
Hamilcar Knops (AWTI)
Erik Beerkens (NWO)
Lem van Eupen (Nationaal Agentschap Erasmus+)
Robert Coelen (Stenden/RUG)
Marijk van der Wende (Universiteit Utrecht)
Annette Roeters (Raad voor de Nederlandse Taal en Letteren)
Ankie Hoefnagels (Global Mind Monitor/Zuyd)
Joris Boonen (Global Mind Monitor/Zuyd)

Bestuurders/stakeholders

Kathy Rogmans (ROC West-Brabant)
Veronique Feijen (MBO Raad)
Regina Kleingeld (SBB)
Hanneke Smid (Alfa College)
Jurgen Beij (Gerrit Rietveld Academie)
Rob Verhofstad (Hanzehogeschool Groningen)
Marieke Schoenmaker (Hogeschool voor Kunsten Den Haag)
Hanneke Reuling (Hogeschool Amsterdam)
Marjolein Brussaard (ArtEZ)
Wicher Meijer (Breda UAS)
Martin Paul (Maastricht University)
Koen Becking (Tilburg University)
Hester Bijl (Universiteit Leiden)
Victor van der Chijs (Universiteit Twente)

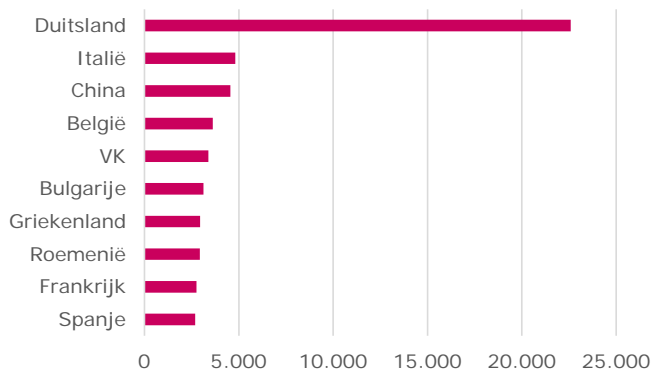
Ook heeft het secretariaat gebruik gemaakt van de input van verschillende Rijksambtenaren, onder andere van DUO, de Inspectie van het Onderwijs, de IND, de ministeries van BZ, BZK en JenV.

Bijlage IV – Aanvullende feiten en cijfers

Duitsland is het grootste herkomstland van internationale studenten.

Ongeveer een kwart van de inkomende diplomastudenten in het hoger onderwijs komt uit Duitsland. Dat is niet verrassend, gegeven het feit dat Duitsland een buurland is, en veel meer inwoners dan Nederland heeft. De onderstaande grafiek laat de 10 grootste herkomstlanden zien. De meeste van deze landen zijn EER-landen, met uitzondering van China. De top 10 is, naast China, een combinatie van buurlanden (Duitsland en België), grote EU-landen (Italië, VK, Frankrijk, Spanje) en Zuid- en Oost-Europese landen. Inkomende Erasmus-studenten komen veelal uit de grote EU-landen. Ook daar is Duitsland koploper, gevolgd door Spanje, Frankrijk en Italië.⁷⁹

Grafiek IV.1 Grootste herkomstlanden diplomabiliteit hoger onderwijs, 2018/19



Bron: Nuffic

Voor uitgaande diplomabiliteit zijn onze buurlanden, het VK en de VS de populairste bestemmingen. Het grootste bestemmingsland voor uitgaande diplomabiliteit is België, op korte afstand gevolgd door het VK, en vervolgens de VS en Duitsland. Ook bij uitgaande mobiliteit zijn de populairste bestemmingen vaak EER-landen, met uitzondering van de VS. Buiten de EER zijn er kleinere stromen van enkele honderden studenten naar onder andere Canada, Australië, Zuid-Afrika, Japan en Saoedi-Arabië.⁸⁰ De grootste bestemmingslanden in het Erasmus+-programma zijn Spanje, het VK, Duitsland en Zweden.

Het aandeel internationale studenten verschilt sterk per instelling.

Onderstaande grafiek laat de 15 instellingen zien met het hoogste aandeel internationale diplomastudenten. Opvallend is dat 4 van de 5 instellingen met het grootste aandeel internationale studenten zich in de kunst- en designsector bevinden. De meest internationale universiteiten zijn universiteiten bij de Nederlandse grens (Maastricht en Groningen), of technische universiteiten. De

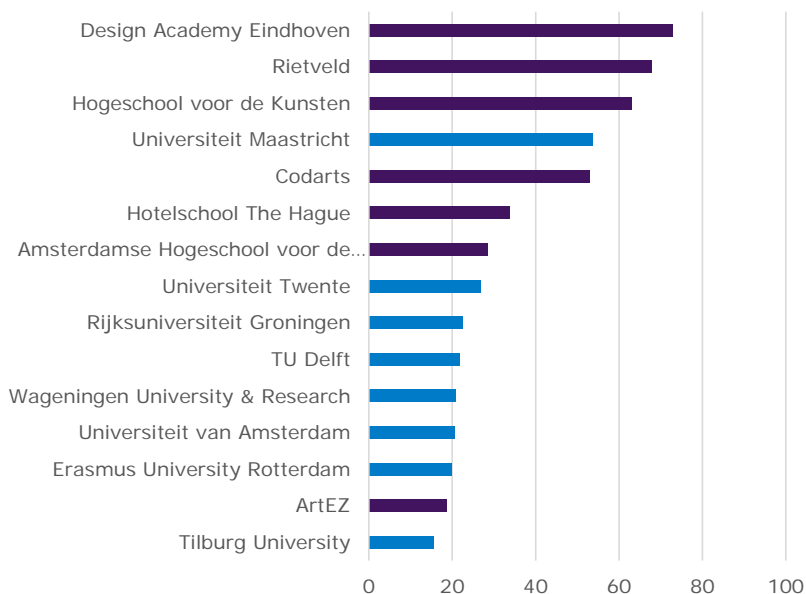
⁷⁹ Erasmus-cijfers hebben betrekking op 2016. Bron:

<https://www.nuffic.nl/en/subjects/erasmus-plus-higher-education-students-mobility/>

⁸⁰ Cijfers over 2016. Bron: Nuffic.

grafiek laat enkel het *aandeel* aan internationale studenten zien. Kijkend naar het *aantal* internationale diplomastudenten staat de Universiteit Maastricht bovenaan de lijst (meer dan 9 duizend), gevolgd door de UvA en de RUG.

Grafiek IV.2 Aandeel internationale studenten per instelling (% , 2018), hbo (paars) en wo (blauw)



Bron: Nuffic⁸¹

De opleidingen met de meeste internationale studenten zijn de bachelors psychologie en bedrijfskunde/economie. De aantrekkelijkheid van studies voor internationale studenten verschilt sterk. Terwijl sommige studierichtingen weinig tot geen internationale studenten ontvangen, zijn er ook studierichtingen met duizenden internationale inschrijvingen. Onderstaande tabel laat de 10 studies zien waar in 2018 de meeste internationale studenten stonden ingeschreven. Opvallend is dat het allemaal bachelors zijn, en dat er veel bedrijfskunde- of economiestudies in de lijst staan. De koploper qua inschrijven is psychologie, en lager in de top 10 staan enkele meer creatieve studies. De top-10 is vrij gelijkmatig verdeeld tussen wo- en hbo-studies. Net buiten de top-10 staat de wo-master psychologie.

Tabel IV.1 Opleidingen met grootste internationale instroom, 2018

Opleiding	Aantal internationale studenten
Wo - Bachelor - Psychology	5627
Hbo - Bachelor - International Business	4876
Wo - Bachelor - Economics and Business Economics	2305

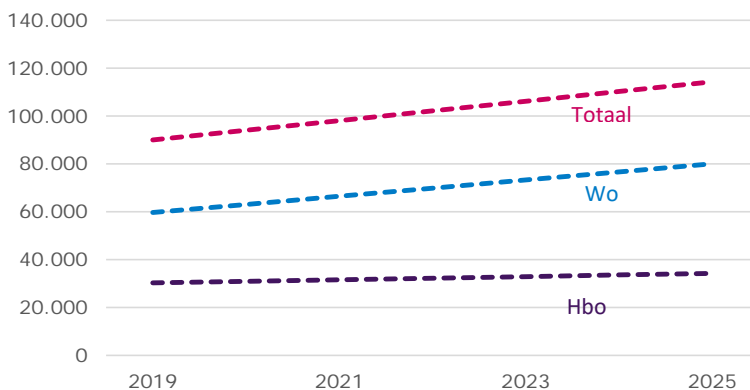
⁸¹ Nuffic (2018) biedt verdere informatie over onder andere de studentmobiliteit per instelling.

Wo - Bachelor - International Business	2047
Wo - Bachelor - Liberal Arts and Sciences	1816
Hbo - Bachelor - Hospitality Management	1718
Hbo - Bachelor - Music	1499
Wo - Bachelor - International Business Administration	1433
Hbo - Bachelor - Design	1201
Hbo - Bachelor - Creative Business	1182

Bron: Nuffic

De inkomende stroom diplomastudenten neemt verder toe, maar is onzeker. De referentieraming van het ministerie van OCW gaat uit van een verdere toename van het aantal internationale diplomastudenten in het hoger onderwijs. Onderstaande grafiek laat zien dat vooral in het wo een verdere toename wordt verwacht. Deze raming is vooral een extrapolatie van de ontwikkeling van het verleden, en houdt niet expliciet rekening met factoren die de ontwikkeling kunnen beïnvloeden. Zo is het waarschijnlijk dat de Brexit een effect zal hebben op studentenstromen. Enerzijds wordt studentmobiliteit tussen Nederland en het VK mogelijk minder aantrekkelijk als er geen sprake meer is van vrij verkeer van personen. Anderzijds kan het voor studenten uit derde landen, voor wie het VK minder aantrekkelijk wordt, juist relatief aantrekkelijker worden om in Nederland te gaan studeren. Ook nieuwe beleidsmaatregelen in Nederland of andere landen kunnen invloed hebben op de ontwikkeling van studentenstromen.

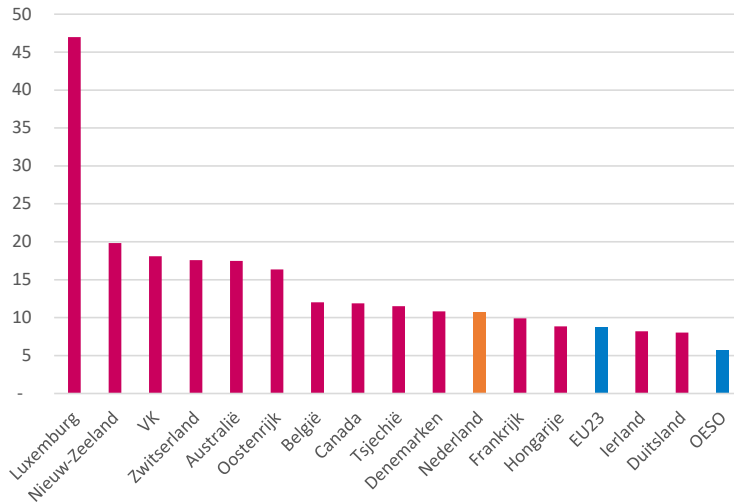
Figuur IV.3 Raming inkomende diplomabiliteit hoger onderwijs



Bron: Referentieraming OCW

Nederland kent relatief veel inkomende mobiliteit, maar is geen uitschieter. Onderstaande grafiek laat de 15 grootste OESO-landen zien, in termen van het aandeel inkomende diplomabiliteit. Nederland valt net buiten de top 10, maar kent wel een hoger aandeel dan de EU en OESO als geheel.

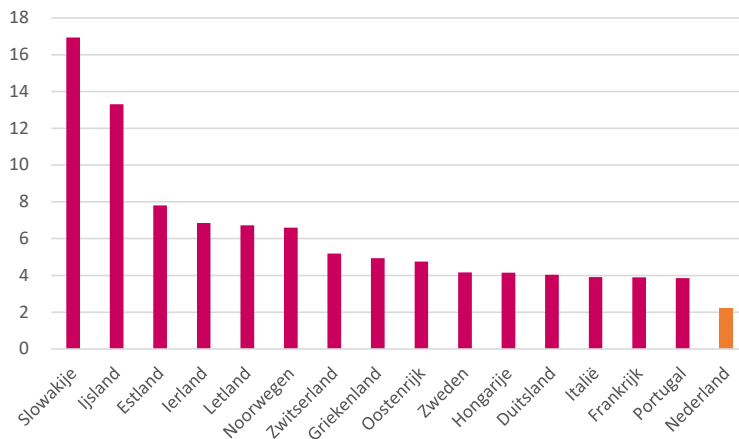
Grafiek IV.4 Aandeel inkomende studentmobiliteit (%), 2016 of laatste jaar



Bron: OESO. NB. de cijfers betreffen zowel de bachelor-, master- en PhD-fase.

Nederland kent relatief weinig uitgaande mobiliteit. Onderstaande grafiek laat het aandeel uitgaande studentmobiliteit zien, in de top 15 van de OESO-landen, plus Nederland. Nederland staat in deze ranglijst op de 25^e plaats. Luxemburg is buiten beschouwing gelaten, gegeven het zeer hoge aandeel (74 procent).

Grafiek IV.5 Aandeel uitgaande studentmobiliteit (procent)



Bron: OESO

Bijlage V - Toelichting collegegeld en bekostiging (niet-)EER-studenten

- Onderstaande tabel geeft een indicatie van de tarieven die universiteiten hanteren voor niet-EER-studenten.
- Deze tarieven worden vergeleken met de bekostiging die een instelling van de overheid ontvangt voor EER-studenten, inclusief het wettelijk collegegeld. Dit tarief staat niet gelijk aan de kostprijs per student, deze is immers niet bekend.
- De vergelijking van beide tarieven geeft aan of er bij een niet-EER student sprake is van 'winst' of 'verlies'. Let wel, of er daadwerkelijk sprake is van 'winst' of 'verlies' is niet bekend, omdat de gemiddelde kostprijs van een student niet bekend is.
- De tarieven die gekozen zijn voor het wettelijk collegegeld plus bekostiging, zijn gebaseerd op de Kamerbrief van 7 april 2017.⁸² Dit is de meest nauwkeurige schatting die tot nu toe gemaakt is van een 'kostendekkend' tarief. In deze berekening zijn aspecten zoals onderzoeksbekostiging en de nominale bekostigingsduur meegewogen. Deze tarieven zijn gebaseerd op tarieven uit 2017, en zullen dus mogelijk afwijken van de tarieven in het collegejaar 2019-2020. De inschatting is dat deze afwijking niet groot zal zijn (maximaal een paar honderd euro bij de toptarieven).
- De tarieven voor het instellingscollegegeld zijn gebaseerd op het collegejaar 2019-2020. Instellingen hanteren over het algemeen ook grofweg drie bekostigingstarieven, die overeenkomen met de indeling die de overheid hanteert. Bijvoorbeeld: economie is laag, techniek is hoog, geneeskunde is top. Voor sommige instellingen geldt dat zij meer dan drie tarieven hanteren. In dat geval is telkens een tarief gekozen dat qua prijs in het midden van de categorieën lag.

Instelling	Opleiding	Verskil niet-EER vs. bekostiging + wet. collegegeld	Niet-EER	Bekostiging + wet. collegegeld
UvA	BA laag	€ 1.688	€ 9.300	€ 7.612
	BA hoog	€ 1.894	€ 12.320	€ 10.426
	BA top	€ 6.062	€ 21.780	€ 15.718
	MA laag	€ 2.160	€ 13.300	€ 11.140
	MA hoog	€ -218	€ 15.500	€ 15.718
	MA top	€ -5.362	€ 24.090	€ 29.452
VU	BA laag	€ 1.088	€ 8.700	€ 7.612
	BA hoog	€ 1.774	€ 12.200	€ 10.426
	BA top	€ 3.982	€ 19.700	€ 15.718
	MA laag	€ 3.460	€ 14.600	€ 11.140
	MA hoog	€ -1.088	€ 14.630	€ 15.718
	MA top	€ -7.652	€ 21.800	€ 29.452
UM	BA laag	€ 388	€ 8.000	€ 7.612
	BA hoog	€ 474	€ 10.900	€ 10.426
	BA top	€ 16.282	€ 32.000	€ 15.718

⁸² Kamerbrief motie-Van Dijk en Mohandis over onderzoek naar de maximering van instellingscollegegeld voor tweede studies van 7 april 2017

	MA laag	€ 2.660	€ 13.800	€ 11.140
	MA hoog	€ 1.082	€ 16.800	€ 15.718
	MA top	€ 2.548	€ 32.000	€ 29.452
Radboud	BA laag	€ 730	€ 8.342	€ 7.612
	BA hoog	€ 1.045	€ 11.471	€ 10.426
	BA top	€ 5.142	€ 20.860	€ 15.718
	MA laag	€ -1.261	€ 9.879	€ 11.140
	MA hoog	€ 447	€ 16.165	€ 15.718
	MA top	€ -8.592	€ 20.860	€ 29.452
RUG	BA laag	€ 1.288	€ 8.900	€ 7.612
	BA hoog	€ 2.074	€ 12.500	€ 10.426
	BA top	€ 16.282	€ 32.000	€ 15.718
	MA laag	€ -2.240	€ 8.900	€ 11.140
	MA hoog	€ -3.218	€ 12.500	€ 15.718
	MA top	€ 2.548	€ 32.000	€ 29.452
UTwente	BA laag	€ 1.388	€ 9.000	€ 7.612
	BA hoog	€ 74	€ 10.500	€ 10.426
	BA top		-	€ 15.718
	MA laag	€ 860	€ 12.000	€ 11.140
	MA hoog	€ 32	€ 15.750	€ 15.718
	MA top		-	€ 29.452
ULeiden	BA laag	€ 3.188	€ 10.800	€ 7.612
	BA hoog	€ 4.574	€ 15.000	€ 10.426
	BA top	€ 1.782	€ 17.500	€ 15.718
	MA laag	€ 6.360	€ 17.500	€ 11.140
	MA hoog	€ 2.582	€ 18.300	€ 15.718
	MA top	€ -3.852	€ 25.600	€ 29.452
UTilburg	BA laag	€ 1.288	€ 8.900	€ 7.612
	BA hoog	€ 4.274	€ 14.700	€ 10.426
	BA top		-	€ 15.718
	MA laag	€ 160	€ 11.300	€ 11.140
	MA hoog	€ -1.018	€ 14.700	€ 15.718
	MA top		-	€ 29.452
Tu/e	BA laag		-	€ 7.612
	BA hoog	€ 574	€ 11.000	€ 10.426
	BA top		-	€ 15.718
	MA laag		-	€ 11.140
	MA hoog	€ 282	€ 16.000	€ 15.718
	MA top		-	€ 29.452
TUD	BA laag		-	€ 7.612
	BA hoog	€ 4.074	€ 14.500	€ 10.426
	BA top		-	€ 15.718
	MA laag		-	€ 11.140
	MA hoog	€ 3.032	€ 18.750	€ 15.718
	MA top		-	€ 29.452
WUR	BA laag		-	€ 7.612
	BA hoog	€ 5.274	€ 15.700	€ 10.426
	BA top		-	€ 15.718
	MA laag		-	€ 11.140

	MA hoog	€ 2.982	€ 18.700	€ 15.718
	MA top		-	€ 29.452
UU	BA laag	€ 2.388	€ 10.000	€ 7.612
	BA hoog	€ 2.874	€ 13.300	€ 10.426
	BA top	€ 6.382	€ 22.100	€ 15.718
	MA laag	€ 5.460	€ 16.600	€ 11.140
	MA hoog	€ 4.182	€ 19.900	€ 15.718
	MA top	€ -4.052	€ 25.400	€ 29.452
EUR	BA laag	€ -1.012	€ 6.600	€ 7.612
	BA hoog	€ -1.226	€ 9.200	€ 10.426
	BA top	€ 6.682	€ 22.400	€ 15.718
	MA laag	€ 760	€ 11.900	€ 11.140
	MA hoog	€ -718	€ 15.000	€ 15.718
	MA top	€ -7.052	€ 22.400	€ 29.452

