

LEGAL UPDATE

Minister publiceert langverwachte brief over internationale studenten in het hoger onderwijs

Datum: 24 april 2023

De afgelopen maanden heeft het debat over de instroom van internationale studenten in het Nederlandse hoger onderwijs veel aandacht gekregen. Zo deed Minister Dijkgraaf van Onderwijs eind december een [oproep](#) aan universiteiten en hogescholen om te stoppen met het actief werven van buitenlandse studenten. Bij deze oproep werd aangegeven dat die zou gelden totdat de minister met nieuwe maatregelen zou komen over de internationalisering, opgenomen in de 'februaribrief'. Door herhaaldelijk uitstel werd de februaribrief een 'aprilbrief' die op vrijdag 21 april jl. is [gepubliceerd](#). In deze Legal Update bespreken wij die brief.

Achtergrond van het debat over de instroom van internationale studenten

Achtergrond van het debat over de instroom van internationale studenten, is dat de instroom van het aantal studenten uit het buitenland de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Nederland is een populair land voor internationale studenten. Dit komt door de hoge kwaliteit en betaalbaarheid van het hoger onderwijs in Nederland en het aanbod van Engelstalige opleidingen. De instroom van buitenlandse studenten wordt mogelijk gemaakt vanuit het vrij verkeer van personen binnen de EU, dat het mogelijk maakt voor EU-burgers om in Nederland te studeren zonder extra visum of vergunning. Dit betekent dat Nederlandse hogescholen en universiteiten niet in staat zijn om het aantal EU-studenten te beperken, wat de druk op de capaciteit en de woningmarkt vergroot.

Ook voor studiemigratie buiten de EU bestaan weinig sturingsmogelijkheden. Op grond van de EU-Studierichtlijnen moet ook een verblijfsvergunning worden verleend aan studenten van buiten de EU/EER als die zijn toegelaten tot het hoger onderwijs. Verder moeten Nederlandse en buitenlandse studenten op grond van artikel 1 Grondwet gelijk worden behandeld en mogen zij dus ook niet zomaar afwijkende toelatingsregels stellen. Dat deze regels voor onderwijsinstellingen niet altijd werkbaar (meer) zijn, blijkt wel uit het feit dat de Universiteit van Amsterdam afgelopen september [aankondigde](#) om minder buitenlandse studenten toe te laten. Zij deed dit bij wijze van experiment, omdat het juridisch gezien op dit moment niet toegestaan is.

De brief

Hoewel internationalisering in het hoger onderwijs allerlei voordelen brengt, is volgens de minister op diverse plaatsen de balans inmiddels zoek en de absorptiecapaciteit bereikt. Wat nodig is, is niet alleen een "gaspedaal" en een "rem" maar bovenal een "stuur". De brief is een beetje omslachtig geformuleerd doordat de minister eerst zes uitgangspunten formuleert en vervolgens vijf "elementen" voor een effectief maatregelenpakket die uiteindelijk uitmonden in enkele concrete maatregelen. Er is de nodige overlap, dus wij beperken ons tot de belangrijkste concrete maatregelen.

Centrale regievoering inzake internationalisering

De minister geeft aan dat het huidige systeem, waarin instellingen zelf bepalen wie, hoe en hoeveel ze werven voor hun opleidingen, heeft geleid tot een onvoldoende beheersbare instroom van studenten. Er is een soort 'tragedie van de meent' ontstaan waarbij de acties van individuele instellingen niet optellen tot een werkbaar geheel. De minister verkent de mogelijkheid om een centraal regieorgaan de rol te geven om een effectieve uitvoering van de maatregelen rondom internationalisering in het hoger onderwijs te borgen. De minister komt nog terug op een nadere invulling hiervan.

Wettelijke kaders

De minister trekt het Wetsvoorstel Taal en toegankelijkheid in, omdat hij steviger instrumenten wil. Die komen in een nieuwe wet die al per 1 september 2024 (collegejaar 2024-2025) zou moeten ingaan. Met bestuurlijke afspraken en een nadere toelichting op de bestaande wet wil de minister hier alvast op vooruit lopen.

- a. **Een capaciteitsfixus voor (anderstalige)trajecten binnen een (Nederlandstalige) opleiding.** Een capaciteitsfixus is een numerus fixus als de beschikbare onderwijscapaciteit niet voldoende is. De minister wil het aantal plaatsen in een Engelstalig traject kunnen maximeren, zodat er dan voldoende capaciteit over blijft voor het Nederlandstalige gedeelte van een opleiding. Hiervoor is een wetswijziging vereist en onderwijsinstellingen moeten aankomende studenten tijdig informeren over een dergelijke wijziging. Dit betekent concreet dat met de inwerkingtreding van de beoogde wet in het jaar 2024, het instrument voor het studiejaar 2025-2026 zal kunnen worden ingezet (mits instellingen voldoende op tijd op de hoogte zijn).
- b. **Beperkte toelating van niet-EER-studenten.** De minister wil de capaciteitsfixus ook gericht inzetten door onderscheid te maken tussen EER-studenten en niet-EER-studenten. Het gaat dan om de bevoegdheid van de instellingen om binnen de (reguliere) capaciteitsfixus een maximaal aantal plaatsen te bepalen voor studenten van buiten de EER. Verder wil de minister een noodcapaciteitsfixus voor niet EER-studenten introduceren. Die kan worden ingezet in het geval van een onverwachte en grote stijging van het aantal aanmeldingen van niet-EER-studenten, zodat er voldoende plaatsen blijven voor EER-studenten, waaronder dus ook Nederlandse studenten.
- c. **Bevorderen van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid van alle studenten in alle opleidingen en introductie van een toets anderstalig onderwijs.** In de huidige WHW geldt als hoofdregel dat het geven van het onderwijs en het afnemen van examens in het Nederlands dienen plaats te vinden (artikel 7.2 WHW). Op deze hoofdregel zijn volgens de minister de afgelopen jaren veel uitzonderingen gemaakt. Wat de minister betreft is en blijft Nederlands als onderwijstaal het uitgangspunt en wil hij ook bij volledig anderstalige opleidingen gaan inzetten op het bevorderen van het Nederlands. Dit houdt in dat er in principe in elke opleiding aandacht komt voor de Nederlandse taalvaardigheid. Dit vereist een wettelijke verankering, die de komende tijd nog verder wordt uitgewerkt. In dit wetsvoorstel wordt ook de 'toets anderstalig onderwijs' meegenomen, waarmee wordt getoetst of het voeren van een andere onderwijstaal van meerwaarde is voor de onderwijskwaliteit of de samenleving.
- d. **Verduidelijking van huidige taaleisen in de WHW.** De wet biedt op dit moment enerzijds ruimte aan instellingen om onderwijs te verzorgen in een andere taal dan het Nederlands als daar een noodzaak toe bestaat (artikel 7.2 onderdeel c WHW), maar anderzijds moet een instelling zich richten op de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands (artikel 1.3 lid 5 WHW). Er komt vóór 1 juni 2023 al een nadere toelichting op de uitzonderingsgronden en de verplichting tot bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands.

Bestuurlijke afspraken

Eveneens vóór aankomende zomer 2023 wil de minister met onderwijsinstellingen hernieuwde afspraken maken over het beheersen van internationale studentenstromen. Er zijn negen onderwerpen waar die afspraken over zouden moeten gaan, onder meer het toetsen van de Nederlandse uitdrukkingsvaardigheid en de wijze waarop het voorbereidend jaar voor internationale studenten kan worden stopgezet. Met die bestuurlijke afspraken wil de minister dus ook vooruitlopen op wetgeving.

Daarnaast wil hij hogere eisen stellen aan het mogen aanbieden van anderstalige opleidingen. Hiervoor moet het accreditatiekader worden aangepast. De minister is op dit punt in gesprek met de NVAO.

Waar zijn instellingen en studenten nu aan toe?

Uit de brief spreekt de nodige haast en daar heeft de Kamer ook om gevraagd. De minister wil nieuwe wetgeving, maar wil daar ook al op vooruitlopen met een eigen toelichting op de bepalingen over taal in de WHW, afspraken met het veld en kaders voor de NVAO.

Het is natuurlijk de vraag of daarmee de rechtszekerheid niet onder druk komt te staan. Het is kort dag voor opleidingen en instellingen maar ook voor internationale studenten die al ver zijn met hun plannen om in het komend academisch jaar naar Nederland te komen. De minister wil de ruimte die de bestaande wet hem biedt benutten, maar erkent ook zelf dat hij geen normen kan handhaven die niet in de wet staan.

De wetgevingsagenda is ambitieus, met een consultatieronde aankomende zomer 2023, een nieuwe wet per september 2024 waarna de meest verstrekkende maatregelen per 2025 zouden kunnen ingaan. Daarbij maakt ook de invulling van het centraal regieorgaan nieuwsgierig: wordt dit een soort '*Super-Behörde*' met doorzettingsmacht of een verzameling oliemannetjes achter de schermen?

Wanneer er meer duidelijkheid is over de nieuwe toelichting, de veldafspraken en kaders of het consultatiedocument, berichten wij u daarover uiteraard.

Dit is een Legal Update van het sectorteam Onderwijs.

Voor meer informatie:

Anne Haverkort
+31 30 25 95 528
annehaverkort@vbk.nl