

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20180164/1155

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 20 april 2018

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies *Internationalisering in het hoger onderwijs*

Mevrouw de Minister,

Internationalisering van het hoger onderwijs is vergevorderd. Het hoger onderwijs is tegelijkertijd op een punt gekomen waar zich diverse dilemma's en vragen aandienen. Reflectie op de stand van zaken en de toekomstige koers is dan ook gerechtvaardigd. Onlangs heeft u de Tweede Kamer toegezegd voor 1 juni 2018 met een brief over uw internationaliseringaanpak voor het hoger onderwijs te komen. U heeft de Onderwijsraad gevraagd om binnen korte termijn een advies uit te brengen dat een bijdrage kan leveren voor uw brief aan de Tweede Kamer. Hierbij voldoet de raad aan dit verzoek.

Hogescholen en universiteiten hebben in de afgelopen jaren van internationalisering een speerpunt gemaakt. Het aanbod aan Engelstalige opleidingen is toegenomen en er is meer instroom van studenten uit het buitenland. Instellingen hebben eigen internationaliseringsplannen opgesteld¹ en gezamenlijk een sectorale visie geformuleerd.² Ook overheden en internationale organisaties hebben de afgelopen jaren bewust internationaliseringsbeleid gevoerd.³ De visiebrief *Internationale dimensie van ho en mbo* van 15 juli 2014 kondigt maatregelen aan rondom gezamenlijke positionering, mobiliteit, de 'international classroom' en internationale samenwerking.⁴ De Wet bevordering internationalisering in het hoger onderwijs van 7 juni 2017 beoogt wettelijke belemmeringen voor internationale samenwerking tussen instellingen weg te nemen en deze samenwerking te bevorderen. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III kondigt een internationaliseringaanpak aan die is gericht op verhoging van de uitgaande mobiliteit en versterking van de aantrekkelijkheid van het Nederlandse onderwijs voor buitenlandse studenten, met behoud van toegankelijkheid.⁵

De afgelopen maanden is onder andere vanwege de toenemende instroom van buitenlandse studenten en een toename van het aantal Engelstalige opleidingen discussie ontstaan over internationalisering in het hoger onderwijs. Daarbij worden verschillende posities ingenomen wat betreft de relatie tussen internationalisering en onderwijskwaliteit. Waar de één internationalisering absoluut noodzakelijk vindt om de kwaliteit van het hoger

¹ Coelen, R.J. (2013). *The Internationalisation of Higher Education, 2.0, 7* - Van Gaalen, A., Becker, R., Gielesen, R. & Roodenburg, S. (2013). *Internationaliseringsplannen van hogeronderwijs instellingen: een vergelijkende studie* - Hoeven, A. van den & Wende, M. van der (2018). *Internationalisering en de grenzen van succes*.

² Vereniging Hogescholen & VSNU (2014). *Gezamenlijke Visie Internationaal*. Binnenkort zullen de Vereniging Hogescholen en de VSNU een nieuwe internationaliseringsagenda hoger onderwijs uitbrengen.

³ Voor een overzicht van Europese en internationale initiatieven, zie Vlaamse Onderwijsraad (2015). *Krachtlijnen van het internationaal onderwijs- en vormingsbeleid*.

⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014a). *De wereld in: Visiebrief internationale dimensie van ho en mbo*. Brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer, 15 juli 2014 - Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016a). *De waarde(n) van de wereld – Voortgangsbrief over de internationale dimensie van het ho en mbo*. Brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer, 19 september 2016.

⁵ *Vertrouwen in de toekomst* (2017). Regeerakkoord 2017.

onderwijs te behouden of te verbeteren, ziet de ander juist risico's. Dat roept de vraag op naar de betekenis van internationalisering voor de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Aard van dit advies

De raad beperkt zich hier tot een agenderend advies, waarin hij – hoofdzakelijk in de vorm van een doorvertaling van eerder door hem uitgebrachte adviezen, in het bijzonder het advies *Internationaliseren met ambitie* uit 2016 over internationalisering in het primair, het voortgezet en het middelbaar beroepsonderwijs⁶ – een beeld schetst van wat internationalisering betekent. In aansluiting daarop benoemt hij aandachtspunten om de discussie over internationalisering in het hoger onderwijs te ordenen en handvatten voor beleid aan te reiken. In lijn met uw verzoek zal de raad op een later moment een diepgaander en meer strategisch advies uitbrengen over internationalisering in het hoger onderwijs.

Paragraaf 1 van dit advies beschrijft wat volgens de Onderwijsraad op hoofdlijnen de uitgangspunten van een internationaliseringsaanpak voor het hoger onderwijs zijn: internationalisering is een positief te waarderen koers, maar vraagt wel om waarborgen voor onderwijskwaliteit en toegankelijkheid. In paragraaf 2 schetst de raad vervolgens wat volgens hem internationalisering is. Daarbij constateert hij dat internationalisering in politieke en maatschappelijke discussies doorgaans te smal wordt opgevat. Verder kadert hij de discussie over internationalisering in het hoger onderwijs. Dat gebeurt door een korte verkenning van de context waarin de Nederlandse hogescholen en universiteiten zich bevinden, vanuit de specificiteit van het hoger onderwijs én vanuit de verschillen die binnen deze sector bestaan. In paragraaf 3 benoemt hij zeven thema's waarop in ieder geval waarborgen voor kwaliteit en toegankelijkheid aanwezig horen te zijn.

1 Advies: waardeer internationalisering én zorg voor waarborgen voor kwaliteit en toegankelijkheid

Internationalisering is een niet te miskennen aspect van hoger onderwijs. Opleidingen, instellingen en overheid hebben daar terecht op ingezet. In eerdere adviezen heeft de raad al aangegeven dat internationalisering van het onderwijs gewenst is.⁷ Ontwikkelingen in de wereld en in de Nederlandse samenleving vragen om internationalisering van het onderwijs. Ook in de dagelijkse beroepspraktijk doen internationale ontwikkelingen hun invloed gelden. Internationalisering staat bovendien in een lange traditie van uitwisseling en openheid, van de Nederlandse universiteiten en van de Nederlandse samenleving als geheel.

Internationalisering gaat echter niet vanzelf goed en kent ook mogelijke schaduwzijden.⁸ Er kunnen terecht zorgen zijn over de manier waarop het hoger onderwijs in de praktijk 'internationaliseert'. De IAU (International Association of Universities) wees eerder (overigens niet specifiek voor Nederland) op de dominantie van Engels en daaruit voortvloeiende culturele homogenisering en afnemende diversiteit in talen. Daarnaast wees de IAU op onethische praktijken bij internationale werving van wetenschappelijke staf en studenten.⁹ Ook blijkt volgens de IAU dat instellingen voor hoger onderwijs uit reputatie-overwegingen een voorkeur hebben voor prestigieuze

⁶ Onderwijsraad (2011). *Weloverwogen gebruik van Engels in het hoger onderwijs* - Onderwijsraad (2015a). *Kwaliteit in het hoger onderwijs* - Onderwijsraad (2015b). *Advies over de Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek 2015-2025* - Onderwijsraad (2016a). *Internationaliseren met ambitie*.

⁷ Onderwijsraad, 2016a.

⁸ In hoeverre deze mogelijke schaduwzijden zich binnen de Nederlandse situatie ook echt manifesteren, valt zonder nader onderzoek niet goed vast te stellen.

⁹ In Nederland wordt hiervoor inmiddels gewerkt met een gedragscode. Hogescholen en universiteiten dienen deze code te onderschrijven om internationale studenten (van buiten de EU) in aanmerking te laten komen voor een verblijfsvergunning. *Gedragscode internationale student hoger onderwijs* (2017) - Overmars, A. (2014). *Kwaliteitszorg voor internationale studenten via gedragscodes: een Europese vergelijking*.

partners in plaats van partners die bereid zijn om echt samen te werken.¹⁰ Opleidingen, instellingen en overheid mogen niet blind zijn voor dergelijke schaduwzijden van internationalisering en het is zaak om grip te houden op ontwikkelingen. Onderwijskwaliteit en toegankelijkheid vragen permanent aandacht.

Volgens de raad zijn houding en beleid ten aanzien van internationalisering in het hoger onderwijs geen kwestie van 'wel of niet', maar van expliciete reflectie op het achterliggende waarom en op wat nodig is om internationalisering goed te laten werken en mogelijke keerzijden te beperken.

Opleidingen, instellingen en overheid horen kritisch, zelfbewust en goed geïnformeerd het gesprek te voeren over kwesties die momenteel in de media naar voren komen. Daarbij gaat het om zorgen over kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid en sociale cohesie. Er klinkt de nodige kritiek op de 'verengelsing' van de universiteit.¹¹ Verder wordt gewezen op mogelijke 'verdringing' van Nederlandse (aspirant)studenten door de toenemende instroom vanuit het buitenland en worden vraagtekens geplaatst bij bekostiging van de opleiding van buitenlandse studenten met Nederlands belastinggeld.¹² De onderwijskwaliteit zou afnemen, onder andere vanwege ontoereikende beheersing van het Engels door docenten en studenten. Daarnaast wordt stelling ingenomen vanuit de meer principiële kant van de rol van de universiteit als drager van het Nederlands als cultuurtaal. Ook wordt gewezen op mogelijk oneigenlijke, puur budgettaire overwegingen achter internationalisering bij instellingsbesturen. Ten slotte zijn er zorgen over de verbinding tussen de universiteit en de Nederlandse samenleving als instellingen zich meer internationaal oriënteren.

De raad gaat hieronder nader in op twee mogelijke schaduwzijden, die prominent naar voren komen in maatschappelijke discussies over internationalisering in het hoger onderwijs: druk op toegankelijkheid van het hoger onderwijs bij toenemende instroom uit het buitenland en eenzijdige (taal)keuzes bij internationalisering.

1.1 Toegankelijkheid van het hoger onderwijs

Toegankelijkheid in de zin van de mogelijkheid voor Nederlanders om een opleiding in het hoger onderwijs te volgen die past bij hun talenten en interesses, is een groot goed. Het zou dan ook zorgwekkend zijn als buitenlandse instroom ten koste zou gaan van die toegankelijkheid. Eveneens is het van belang dat het hoger onderwijs kan voorzien in behoeften van de Nederlandse arbeidsmarkt. Het zou onwenselijk zijn als Nederlanders niet kunnen worden opgeleid voor schaarse beroepen, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, terwijl buitenlandse studenten die wel worden toegelaten, na hun afstuderen zouden terugkeren naar hun landen van herkomst. Een ander aspect betreft het effect van onderwijs in een vreemde taal op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor jongeren uit kwetsbare groepen in de Nederlandse samenleving. Werpt onderwijs in het Engels niet een extra drempel op voor bijvoorbeeld eerstegeneratiestudenten uit sociaaleconomisch zwakke bevolkingsgroepen? Wat dat betreft kijkt de raad uit naar het onderzoek dat het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) hiernaar op uw verzoek uitvoert.

Zowel het absolute aantal buitenlandse studenten als hun relatieve aandeel in de totale studentenpopulatie zijn de laatste jaren behoorlijk toegenomen (zie kader).¹³ Het is de vraag of die toename de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor Nederlanders beperkt. Gelet op de wettelijke regeling voor toelating van studenten zou

¹⁰ International Association of Universities (2012). *Affirming Academic Values in Internationalization of Higher Education - A Call for Action*.

¹¹ KleinJan, G.J. (2018). Dat Nederlands op de universiteit terrein verliest, is onvermijdelijk. *Trouw*, 30 januari 2018 - Mantel, A. (2018). Stop Engelse gekte. *Telegraaf*, 26 januari 2018 - Huygen, M. (2018). Verengelsing van hoger onderwijs onder vuur. *NRC Handelsblad*, 22 januari 2018 - Bovens, M. (2016). *Er is een gevaar dat universiteiten zich loszingen van de rest van de samenleving* - Huygen, M. (2017). Internationalisering hoger onderwijs 'is doorgeslagen'. *NRC Handelsblad*, 25 juli 2017 - Van Heest, F. (2018). *Internationalisering leidt niet automatisch tot beter onderwijs*.

¹² Kerstens, B. (2018). Buitenlands student pikt studieplaatsen in: minister wil antwoord. *Algemeen Dagblad*, 24 januari 2018.

¹³ VSNU (2018). *Internationale studenten in het wetenschappelijk onderwijs* - Huberts, D. (2017a). *Update: incoming student mobility in Dutch higher education 2016-2017*.

daarvan alleen sprake kunnen zijn bij opleidingen waar het aantal aanmeldingen de gestelde numerus fixus overtreft.¹⁴ Achterhaald dient te worden of in die gevallen Nederlandse studenten worden afgewezen die wel zouden zijn toegelaten als er geen buitenlandse instroom zou zijn geweest. Verder zijn cijfers over de mate waarin buitenlandse studenten na hun afstuderen in Nederland blijven wonen en werken,¹⁵ onvoldoende gespecificeerd om te kunnen zien of de Nederlandse arbeidsmarkt broodnodige afgestudeerden misloopt.

Cijfers studentenmobiliteit

In de afgelopen vijftien jaar is het aantal internationaal mobiele studenten in OESO-landen (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) ruim verdubbeld.¹⁶ Ook in Nederland is deze trend zichtbaar. In absolute zin is sprake van een verdubbeling van het aantal internationale diplomastudenten in Nederland van zo'n 31.000 in 2006 naar 77.000 in 2017.¹⁷ Afgezet tegen het totale aantal studenten is de stijging minder sterk: van 5,75 procent in 2006 naar 10,5 procent in 2017.¹⁸ Referentieramingen geven aan dat het aantal internationale diplomastudenten aan de universiteiten de komende jaren verder zal stijgen, terwijl hun aantal aan de hogescholen stabiel blijft.¹⁹ Het aantal buitenlandse studenten dat maar voor een deel van hun studie of stage naar Nederland komt (studiepuntenmobiliteit), wordt niet volledig geregistreerd. Het grootste deel van deze studenten komt in het kader van het Erasmus+-programma. Dit betreft inmiddels ruim 11.500 studenten (collegejaar 2015-2016), tegen ruim 5.000 in 1996-1997. Naar schatting komen er daarnaast nog zo'n 2.000 tot 3.000 studenten per jaar naar Nederland voor studiepuntenmobiliteit.²⁰

In vergelijking met andere OESO-landen kent het hoger onderwijs in Nederland een bovengemiddeld aantal buitenlandse studenten.²¹ Nederland trekt circa twee procent van de internationaal mobiele studenten wereldwijd.²² Wat uitgaande mobiliteit betreft scoort Nederland juist lager. Er komen vier tot vijf keer zo veel studenten vanuit het buitenland naar Nederland voor een volledige studie dan dat er Nederlandse studenten naar het buitenland gaan om te studeren.²³ In 2007 en 2009 is op Europees niveau afgesproken dat naar meer evenwicht in studentenmobiliteit gestreefd zal worden. De drijfveren van studenten achter diplomamobiliteit maken evenwicht evenwel onwaarschijnlijk. Binnen Europa is sprake van studentenstromen naar landen waar het hoger onderwijs geacht wordt beter te zijn of meer kans op succes op de arbeidsmarkt lijkt te bieden.²⁴

¹⁴ Zootjens, P. & Groen, J. (2010). *Selectie in het hoger onderwijs* - Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017a). *Reactie op verzoek commissie over het bericht 'Studentenselectie op aantal universiteiten in strijd met wet'*. Brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer, 7 juli 2017 - Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016b), *Juridische (on)mogelijkheden om internationale studenten te werven uit studies met een numerus fixus*. Brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer, 8 november 2016.

¹⁵ Huberts, D. (2016). *Analyse stay rate van internationale afgestudeerden 2007-2014* - Huberts, D. (2017b). *International degree students in the Netherlands: a regional analysis*.

¹⁶ Huberts, 2017b.

¹⁷ De aantallen zijn afhankelijk van de definitie van een buitenlandse of internationale student. In lijn met afspraken tussen Nuffic, de Vereniging Hogescholen en de VSNU wordt hier de volgende definitie van een buitenlandse student gehanteerd: een student met een andere dan de Nederlandse nationaliteit die zijn vooropleiding in het buitenland gevolgd heeft. De hier weergegeven cijfers zijn verstrekt door Nuffic. In andere overzichten is grensoverschrijdend verkeer bepalend en wordt niet naar nationaliteit gekeken. Volgt iemand hoger onderwijs in een ander land dan waar hij of zij de vooropleiding afgerond heeft? Dan kan het bijvoorbeeld ook gaan om een Nederlander die in Frankrijk een vo-diploma behaald heeft en aan een Nederlandse hogeschool gaat studeren. Verder maakt het uit of alleen gekeken wordt naar diplomamobiliteit (een student volgt een gehele opleiding in het buitenland) of ook naar studiepuntenmobiliteit (een student gaat voor korte tijd voor studie of stage naar het buitenland, terwijl hij ingeschreven blijft aan de instelling in het thuisland).

¹⁸ Huberts, 2017a.

¹⁹ Referentieramingen via VSNU.

²⁰ Huberts, 2017, 13-14.

²¹ Huberts, 2017a, 16.

²² Huberts, 2017a, 17; 2017b.

²³ Huberts, 2017b.

²⁴ Ferencz, I. (2015). *Balanced Mobility Across the Board – A Sensible Objective?* In A. Curaj et al (red.) (2015), *The European Higher Education Area. Between Critical Reflections and Future Policies. Part 1* (27-41).

De stijging van het aantal buitenlandse studenten is vooral toe te schrijven aan het wetenschappelijk onderwijs.²⁵ Bijna 60 procent van de buitenlandse studenten staat ingeschreven aan een universiteit.²⁶ In het hoger beroepsonderwijs is het percentage buitenlandse studenten tussen 2006 en 2017 gestegen van iets meer dan 5 naar ruim 6 procent. In het wetenschappelijk onderwijs ging het van bijna 7 naar 17,5 procent.²⁷ Binnen het wetenschappelijk onderwijs zijn de buitenlandse studenten vrijwel gelijk verdeeld over de bachelor- en de masterfase.²⁸

Buitenlandse studenten zijn niet gelijkmatig verdeeld over het land.²⁹ Amsterdam trekt in absolute termen veel buitenlandse studenten. Maastricht staat in relatieve zin bovenaan. Meer dan de helft van de studentenpopulatie in die stad is afkomstig uit het buitenland, met name Duitsland en België. In de meeste steden met hoger onderwijs gaat het om 5 tot 15 procent van de totale studentenpopulatie.³⁰ De verdeling over disciplines is evenmin gelijk. De technische universiteiten en hogescholen die gespecialiseerd zijn in de kunsten of in 'hospitality' kennen een relatief grote buitenlandse instroom.³¹ Bij rechten en onderwijs zijn de aantallen het laagst.³²

De buitenlandse instroom wordt meer divers wat herkomst betreft.³³ Van de buitenlandse studenten komt circa 75 procent uit landen van de EER (Europese Economische Ruimte).³⁴ Duitsland is de grootste leverancier van studenten aan het Nederlandse hoger onderwijs, gevolgd door China. Maar het aandeel van Duitse studenten op de totale instroom neemt af.³⁵ De top-vijftien wordt verder vooral bevolkt door België en het Verenigd Koninkrijk, door landen uit Zuid- en Oost-Europa, en door India, Indonesië en de Verenigde Staten.

De 'stay rate' van buitenlandse studenten vijf jaar na het afstuderen varieerde de afgelopen jaren tussen de 36 procent (jaargang 2009-2010) en 42 procent (jaargang 2007-2008). Studenten van buiten de EER blijven relatief gezien vaker dan studenten van binnen de EER. Hetzelfde geldt voor studenten van hogescholen ten opzichte van universitaire studenten en voor studenten van studierichtingen in de gezondheid en de techniek.³⁶

1.2 Eenzijdige keuzes in taal en oriëntatie

Meer variëteit in taal en in culturele en geografische oriëntatie is gewenst. Dit vraagt om een weloverwogen gebruik van het Engels als onderwijstaal.³⁷ Beheersing van het Engels is voor hogeropgeleiden een onmisbare basisvaardigheid – specifiek voor het jargon van het eigen vakgebied én als handelstaal, de taal van de internationale politiek en de lingua franca van de wetenschap – maar een eenzijdige keuze voor Engels is problematisch.³⁸

²⁵ Huberts, 2017a, 3.

²⁶ VSNU Factsheet internationale studenten.

²⁷ Cijfers verstrekt door Nuffic.

²⁸ VSNU.

²⁹ Huberts, 2017a.

³⁰ Huberts, 2017a, 10; 2017b - EP-Nuffic (2016). *Update: International degree students in the Netherlands 2015-2016*.

³¹ EP-Nuffic, 2016; Huberts, 2017a, 10-11.

³² EP-Nuffic, 2016, 5; Huberts, 2017a, 2.

³³ EP-Nuffic, 2016, p.4; Huberts, 2017a; 2017b, 2.

³⁴ EP-Nuffic, p.4; Huberts, 2017b, 6. De EER omvat de achtentwintig EU-lidstaten plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.

³⁵ Huberts, 2017a; 2017b – Vereniging Hogescholen & EP-Nuffic (2015). *Analyse: afname Duitse studenten bij Nederlandse hogescholen*.

³⁶ Vereniging Hogescholen & EP-Nuffic, 2015.

³⁷ Onderwijsraad, 2011.

³⁸ De Waard, P. (2015). Wie de wereldmarkt wil veroveren, moet goed Engels spreken. *De Volkskrant*, 24 november 2015 - Europese Commissie (2012). *Language competences for employability, mobility and growth* – Drees, W. (2018). De wereld is Engelstalig, de universiteit dus ook. *NRC Handelsblad*, 6 februari 2018.

Allereerst blijven het Nederlands en aandacht voor Nederlandse literatuur en andere cultuuruitingen van belang;³⁹ vanuit cultureel oogpunt en omdat veel hogeropgeleiden binnen Nederland een baan vinden en daar met Nederlandstalige collega's, partners en cliënten zullen werken.

Verder verdienen ook andere vreemde talen, zoals Duits, Frans en Spaans, aandacht. De raad hecht hier waarde aan omwille van een grote diversiteit in taalbeheersing binnen de bevolking als geheel,⁴⁰ met het oog op wereldwijde politieke, economische en culturele contacten en met het oog op de grensregio's. Met de keuze voor een bepaalde taal komt bovendien ook een bepaalde culturele en geografische oriëntatie mee. De uniforme keuze voor Engels maakt het hoger onderwijs qua taal en cultuur eenzijdig gericht op het Angelsaksische deel van de wereld. Onder andere vanwege Brexit en de daaruit volgende veranderende verhoudingen binnen Europa is het de vraag hoe wenselijk die eenzijdigheid is. Moet het hoger onderwijs niet meer inzetten op politieke, diplomatieke, commerciële en culturele contacten binnen continentaal Europa met de bijbehorende consequenties voor het taalbeleid en inhoudelijke, culturele oriëntatie? Uit andere geopolitieke en economische verschuivingen komen vergelijkbare vragen voort. Wat betekent de opkomst van China (en de Chinese 'New Silk Road') voor de internationaliseringsaanpak?⁴¹ En wat te denken van India⁴² en Latijns-Amerika?⁴³

De raad constateert hier tot slot dat de formulering van artikel 7.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek⁴⁴ inmiddels te ver afstaat van de praktijk in het hoger onderwijs. Van de masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs werd in het collegejaar 2015-2016 bijna 70 procent alleen in het Engels aangeboden en krap 13 procent in het Nederlands en het Engels. Slechts 18 procent van de universitaire masteropleidingen was in dat jaar geheel en uitsluitend Nederlandstalig. Bij de universitaire bacheloropleidingen ging het om respectievelijk 20, 10 en 70 procent. Het merendeel van de hbo-opleidingen werd alleen in het Nederlands aangeboden. Geheel Engelstalig was 25 procent van de hbo-masteropleidingen, 6 procent van de hbo-bacheloropleidingen en 1 procent van de associate-degreeprogramma's.⁴⁵ Deze bepaling is aan herziening toe; de wijze waarop die herziening haar beslag krijgt, vergt nadere discussie.

2 Schep als overheid duidelijkheid over wat, waarom en waartoe van internationalisering

Een internationaliseringsaanpak voor de (middel)lange termijn vraagt van de overheid om duidelijkheid over het wat, waartoe en waarom van internationalisering. Instellingen moeten weten wat de overheid nastrevenswaardig of aanvaardbaar vindt. Uit dat waarom volgen het 'voor wie' en de eisen waaraan voldaan dient te worden. Instellingen kunnen zich daar dan op richten.

³⁹ Onderwijsraad, 2011, 2016a. Zie ook - Raad voor de Nederlandse Taal en Letteren (2015). *Vaart met taalvaardigheid. Nederlands in het hoger onderwijs*.

⁴⁰ Zie ook Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (2017a). *Talen voor Nederland* - Koninklijke Nederlandse Akademie voor Wetenschappen (2017b). *Nederlands en/of Engels?* - Onderwijsraad, 2011.

⁴¹ Van der Wende, M. (2016). *Opening up: higher education systems in global perspective*; 2016 - Van der Wende, M. (2017). De nieuwe zijderoute. *THEMA*, 24(5), 52-57 - Coelen, 2013.

⁴² Coelen, 2013, 12.

⁴³ Focus: Latijns Amerika (2016). *Transfer*, april 2016, 8-17.

⁴⁴ "Het onderwijs wordt gegeven en de examens worden afgenomen in het Nederlands. In afwijking van de eerste volzin kan een andere taal worden gebezigd: a. wanneer het een opleiding met betrekking tot die taal betreft, b. wanneer het onderwijs betreft dat in het kader van een gastcollege door een anderstalige docent gegeven wordt, of c. indien de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de herkomst van de studenten daartoe noodzaakt, overeenkomstig een door het instellingsbestuur vastgestelde gedragscode."

⁴⁵ Koninklijke Nederlandse Akademie voor Wetenschappen (2018). *De aantrekkelijkheid van Nederland als onderzoeksland*.

Afstemming tussen de niveaus binnen het gelaagde stelsel voor hoger onderwijs (overheid-instelling-opleiding) – met ruimte voor diversiteit – is daarbij geboden.⁴⁶ Een vraag daarbij is hoe perspectieven op internationalisering die als basis dienen voor het overheidsbeleid, zich verhouden tot de strategische visies van de instellingen, aanpakken van opleidingen en het keuzegedrag van studenten.⁴⁷ Voor internationaliseringsbeleid is het van belang oog te hebben voor de mogelijkheid dat studenten, opleidingen, instellingen en overheden andere ideeën over internationalisering en het doel daarvan kunnen hebben. Van belang is ook dat de internationaliseringsaanpak van de overheid gebaseerd is op een accuraat beeld van de situatie waarin de Nederlandse hogescholen en universiteiten zich bevinden.

Een internationaliseringsaanpak hoort gebaseerd te zijn op een helder en diepgaand begrip van wat internationalisering is. In zijn advies *Internationaliseren met ambitie* heeft de Onderwijsraad erop gewezen dat internationalisering doorgaans smal wordt opgevat.⁴⁸ Ook in het hoger onderwijs, en zeker in maatschappelijke discussies over internationalisering in die sector, valt op dat sprake is van een smalle benadering. Bij internationalisering gaat het nadrukkelijk om meer dan ‘iets met Engels’ of mobiliteit.⁴⁹ Evenmin zijn Engels of mobiliteit noodzakelijke componenten van internationalisering. Een vak in het Engels geven, al dan niet aan studenten uit het buitenland, maakt het nog niet geïnternationaliseerd. Omgekeerd kan een vak of opleiding geïnternationaliseerd worden zonder op Engels over te stappen of mobiliteit in te bouwen.⁵⁰

Wat is internationalisering dan wel? In zijn advies *Internationaliseren met ambitie* omschreef de raad internationalisering als versterking van internationale dimensies in het onderwijs ten behoeve van het internationaal competent worden van leerlingen en studenten.⁵¹ Om aan dat doel te werken zijn uiteenlopende activiteiten mogelijk.⁵²

Met verwerking van internationale of interculturele dimensies in de onderwijsinhoud en –omgeving zijn diverse maatschappelijke belangen gediend. In deze paragraaf geeft de raad weer om welke belangen het volgens hem gaat.⁵³ Naast onderwijsdoelen kan het gaan om economische, politiek-maatschappelijke en organisatorische overwegingen. Vervolgens beschrijft de raad een aantal kenmerken van de specifieke context van het hoger onderwijs die van betekenis zijn voor internationalisering en wijst hij op een aantal verschillen binnen het hoger onderwijs die maken dat niet met één aanpak voor het hele hoger onderwijs volstaan kan worden.

2.1 Internationalisering in dienst van kwaliteit van het hoger onderwijs

In de eerste plaats kunnen onderwijskundige redenen ten grondslag liggen aan internationalisering. Daarbij kan het zowel gaan om het studieklimaat als om inhoud en doelen van het onderwijs.

⁴⁶ Onderwijsraad, 2015a.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld HM Government (2013), *International Education: Global Growth and Prosperity*.

⁴⁸ Onderwijsraad, 2015b; 2016a.

⁴⁹ Onderwijsraad, 2016a - Zie ook Vlaamse Onderwijsraad (2017). *Advies over een internationaliseringsstrategie voor het Vlaamse hoger onderwijs*, 7-8.

⁵⁰ Leask, B. (2015). *Internationalizing the Curriculum*, 11 - Beelen, J. & Jones, E. (2015). Redefining Internationalization at Home. In A. Curaj, L. Matei, R. Pricopie, J. Salmi & P. Scott (red.) (2015), *The European Higher Education Area. Between Critical Reflections and Future Policies. Part 1*, 59-72.

⁵¹ Onderwijsraad, 2016a - Daarmee sluit de raad aan bij een in de literatuur veel aangehaalde, procesgerichte definitie: “the process of integrating an international, intercultural or global dimension into the purpose, functions or delivery of post-secondary education” - Knight, J. (2003).

Updating the definition of internationalization. *International Higher Education 33*, 2-3. In de literatuur zijn ook andere definities te vinden. Zie daarvoor De Wit, H. (2010), *Internationalisation of Higher Education in Europe and its assessment, trends and issues*, 6.

⁵² Guri-Rosenblit (2015). Internationalization of Higher Education: Navigating Between Contrasting Trends. In A. Curaj, L. Matie, R. Pricopie, J. Salmi & P. Scott (eds.), *The European Higher Education Area, part 1*, 13-26.

⁵³ De Wit, 2010, 9.

Bevordering van het studieklimaat en kwaliteitsverbetering

Wie vanuit onderwijskundig perspectief naar internationalisering kijkt, wijst onder andere op bevordering van het studieklimaat door 'peer effecten' van gemotiveerde en getalenteerde buitenlandse studenten op de Nederlandse studentenpopulatie.⁵⁴ Internationale samenwerking kan binnen dit perspectief eveneens dienen om het onderwijs verder te brengen door kennisuitwisseling tussen instellingen over grenzen heen om zo te leren van onderwijs en onderwijsbeleid elders.

Bijdrage aan kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming

Vanuit de inhoud van het onderwijs bezien kan internationalisering meerwaarde hebben voor kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming.⁵⁵ Niet internationaliseren betekent dan dat studenten onvoldoende toegerust worden op functioneren in de samenleving en hun toekomstige werkomgeving. Internationalisering helpt om algemene doelen te bereiken, zoals creativiteit, inlevingsvermogen en zelfstandigheid.⁵⁶ In een samenleving die in economisch, sociaal-cultureel en politiek opzicht verweven en verbonden is met de rest van de wereld, krijgt elk doeldomein van het onderwijs bovendien een sterke internationale kant. Internationalisering raakt aan de kern van waar het in het onderwijs om draait: jonge mensen voorbereiden op de maatschappij, ze de bagage meegeven om zich in verschillende omgevingen te kunnen redden en ze begeleiden in hun ontwikkeling tot zelfstandige individuen die kunnen functioneren in de samenleving, met diversiteit om kunnen gaan en zich kunnen verhouden tot ontwikkelingen in de wereld. Aandacht voor andere landen, andere culturen en internationale ontwikkelingen loopt daarbij parallel met aandacht voor de eigen identiteit. Je verhouden tot de wereld vraagt immers juist een grondig besef van het eigene: wie je bent, waar je voor staat en wat dat betekent voor hoe je je tot de wijde wereld verhoudt.⁵⁷

Internationaal competent worden

In zijn advies *Internationaliseren met ambitie* heeft de raad geadviseerd om het onderwijs zo in te richten dat het leerlingen en studenten de beste kans biedt om het internationaal competent te verlaten.⁵⁸ Dit wil zeggen dat mensen effectief kunnen functioneren in internationale (of interculturele) contexten in binnen- en buitenland.⁵⁹ Uit onderzoek blijkt dat internationalisering van het onderwijs een positief effect kan hebben op het verwerven hiervan.⁶⁰

Internationaal competent zijn kent meerdere aspecten. Internationale en interculturele kennis vormt er een deel van, net als oriëntatie en vaardigheden wat betreft communiceren en samenwerken in internationale contexten en reflectie op internationale vraagstukken. De raad heeft algemene aspecten onderscheiden van beroepsspecifieke aspecten. Deze aspecten zijn ook voor het hoger onderwijs relevant. In het hoger onderwijs zal de beroepsspecifieke (of disciplinespecifieke) kant meer spelen en meer uitwerking vergen.⁶¹ Dat vraagt om een

⁵⁴ Beelen & Jones, 2015.

⁵⁵ Onderwijsraad (2016). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*.

⁵⁶ Bijvoorbeeld Lee, C.S., Therriault, D.J. & Linderholm, T. (2012). On the Cognitive Benefits of Cultural Experience: Exploring the Relationship between Studying Abroad and Creative Thinking. *Applied Cognitive Psychology*, 26, 768-778.

⁵⁷ Berardo, K. & Deardorff, D.K. (red.) (2012), *Building Cultural Competence. Innovative Activities and Models*, 3.

⁵⁸ Onderwijsraad, 2016a.

⁵⁹ Onderwijsraad, 2016a; Coelen, 2013, 7.

⁶⁰ Zie De Wit, H. (red.) (2009). *Measuring the Success of Internationalisation of Higher Education* – Maddux, W.W., Bivolaru, E., Hafenbrack, A.C., Tadmor, C.T. & Galinsky, A.D. (2013). Expanding Opportunities by Opening your Mind. *Social Psychological and Personality Science*, 5(5), 608-615 - Vande Berg, M., Connor-Linton, J. & Paige, M.R. (2009). The Georgetown Consortium Project: Interventions for Student Learning Abroad. *Frontiers. The Interdisciplinary Journal of Study Abroad*, 18, 1-75 - Grünzweig, W. & Rinehart, N. (2002). *Rockin' in Red Square. Critical approaches to international education in the age of cyberculture*.

⁶¹ Diverse instellingen werken al met uitgewerkte overzichten en ook in de literatuur zijn internationale en interculturele competenties verder uitgewerkt. Zie Beneker, T., Van Stalborch, M. & Van der Vaart, R. (red.) (2009). *Vensters op de wereld. Canon voor wereldburgerschap* - Nunez, C., Nunez Mahdi, R. & Popma, L. (2014), *Intercultural Sensitivity. From denial to intercultural competence* - Minkov, M. (2011), *Cultural Differences in a Globalizing World* - Berardo, K. & Deardorff, D.K. (red.) (2012). *Building Cultural Competence. Innovative Activities and Models*. Sterling -

specifieke vertaling naar eindtermen op opleidingsniveau afgestemd op de eigen opleiding, het soort hoger onderwijs, de discipline en toekomstige beroepen.

Brede internationalisering door 'internationalisation at home'

De genoemde onderwijsdoelen vergen dat de zogenoemde 'internationalisation at home' voorop staat. Dat wil zeggen dat internationale en interculturele dimensies op een betekenisvolle manier geïntegreerd worden in het formele en het informele curriculum voor alle studenten binnen leeromgevingen aan hun eigen hogeschool of universiteit.⁶² Alleen zo worden alle studenten bereikt. In een samenleving die internationaler wordt en veel culturele diversiteit kent, is internationaal competent zijn voor iedereen relevant en niet alleen voor wie naar het buitenland wil of wil gaan werken in sterk internationaal georiënteerde beroepen of bedrijfstakken. Ook in eigen land en in andere sectoren krijgen studenten later te maken met contexten waarin internationale kennis en vaardigheden nodig zijn.

Internationalisering krijgt een breed bereik door binnen de instelling een internationale leer- en werkomgeving te creëren en het eigen curriculum te internationaliseren.⁶³ Dat kan zijn beslag krijgen in een scala aan onderwijsinhouden, onderwijsvormen en activiteiten.⁶⁴ Onder andere digitalisering biedt hiervoor de nodige mogelijkheden, bijvoorbeeld door virtuele uitwisselingen of door open en online onderwijs.⁶⁵ De zogenoemde 'international classroom' is één manier om 'internationalisation at home' te bewerkstelligen. Daarbij gaat het om een onderwijsvorm waarbij sprake is van een naar nationaliteit en/of culturele achtergrond heterogene studentenpopulatie en waarbij de culturele achtergronden van studenten in het onderwijs geïntegreerd worden ten behoeve van het ontwikkelen van internationale en interculturele kennis, oriëntatie en vaardigheden.⁶⁶ Dat is niet (enkel) een kwestie van buitenlandse studenten, al dan niet met Nederlanders, bij elkaar in een zaal zetten en hen in het Engels college laten volgen. Deze ontwikkeling vraagt een bewuste omgang met de heterogeniteit van de studentengroep.⁶⁷

De focus op 'internationalisation at home' doet overigens niet af aan het belang van uitgaande mobiliteit. Studeren of stagelopen in het buitenland blijft een intense manier om internationale ervaringen op te doen. De raad ondersteunt dan ook de ambitie om de uitgaande mobiliteit te bevorderen.

Internationale competenties (z.j.) - Fontys Quality Framework: Internationalisation@Curriculum - Hanze Hogeschool (2015). *International competences matrix* - UNESCO (2014). *Global Citizenship Education. Preparing learners for the challenges of the 21st century*.

⁶² Beelen & Jones, 2015 - Crowther, P., Joris, M., Otten, M., Nilsson, B., Teekens, H. & Wächter, B. (2000). *Internationalisation at Home. A Position Paper* - Beelen, J. (2011). Internationalisation at Home in a Global Perspective: A Critical Survey of the 3rd Global Survey Report of IAU, in Globalisation and Internationalisation of Higher Education. *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento*, 8(2), 249-264 - Coelen (2013), 14-15 - Van Gaalen, A., Hobbes, H.J., Roodenburg, S. & Gielesen, R. (2014). *Studenten internationaliseren in eigen land. Nederlands instellingsbeleid* - Van Gaalen, A., Roodenburg, S., Hobbes, H.J., Huberts, D. & Gielesen, R. (2014), *Studenten internationaliseren in eigen land. Deel II – De praktijk* - Leask, B. (2015). *Internationalizing the Curriculum*.

⁶³ Leask, B. (2009), Using Formal and Informal Curricula to Improve Interactions Between Home and International Students. *Journal of Studies in International Education*, 13(2), 205-221 - Leask, 2015.

⁶⁴ Zie daarvoor: 4th Global Survey 2014 - Van Gaalen, Hobbes, Roodenburg & Gielesen, 2014, 9, 22 – Beelen & Jones, 2015, 64.

⁶⁵ Zandvloed, A. (2016). Op weg naar 'virtueel Erasmusprogramma'. Nederlandse universiteiten werken aan erkenning MOOC's. *Transfer, juni 2016*, 24-26.

⁶⁶ Van Gaalen, Hobbes, Roodenburg & Gielesen, 2014 - Vereniging van Hogescholen & VSNU, 2014, 15.

⁶⁷ Teekens, H. (2000). Teaching and learning in the international classroom. In P. Crowther, M. Joris, M. Otten, B. Nilsson, H. Teekens & B. Wächter, *Internationalisation at home: a position paper. European Association for International Education*, 29-34 - Leask, 2009.

2.2 Internationalisering van het hoger onderwijs dient ook andere belangen

Naast een onderwijskundige blik spelen bij internationalisering ook andere belangen.⁶⁸

Vanuit economisch perspectief gaat het om de bijdrage aan de kenniseconomie⁶⁹ en aan het innoverend vermogen en de concurrentiekracht van Nederland. Niet internationaliseren zou betekenen dat Nederlandse hogescholen en universiteiten zich afsluiten voor internationale kennisontwikkeling en elders gegenereerde kennis en technologie. Het zou ook kunnen betekenen dat talentvolle wetenschappers en studenten voor andere landen kiezen. Internationalisering is vanuit dit perspectief ook relevant voor kansen van studenten op de arbeidsmarkt of als eerste stap in proces van arbeidsmarkt migratie. Omgekeerd is het een manier om in behoeften van de Nederlandse arbeidsmarkt te voorzien. Daarnaast is het bevorderlijk voor de uitbouw van handelsnetwerken en contacten met buitenlandse bedrijven. Verder wordt gewezen op andere economische baten zoals extra inkomsten in de vorm van collegegelden of (latere) belastinginkomsten.⁷⁰

Vanuit politiek-maatschappelijk perspectief is internationalisering van het hoger onderwijs relevant voor het buitenlands of veiligheidsbeleid, voor ontwikkelingssamenwerking en voor sociale samenhang.

Voor hogeronderwijsinstellingen speelt verder een organisatorisch perspectief mee. Daarbij kan het gaan om extra inkomsten, prestigewinst en een hogere positie in rankings. Het kan ook gaan om compensatie van dalende studentenaantallen of instandhouding van een instroom die voldoende is om noodzakelijke voorzieningen efficiënt te benutten. Zonder buitenlandse instroom zou het onderwijsaanbod in (delen van) Nederland kunnen versralen. Omgekeerd biedt internationalisering mogelijkheden om gebruik te maken van uniek aanbod in het buitenland.

2.3 Specifieke context hoger onderwijs van betekenis voor internationalisering

Bij een internationaliseringsaanpak voor het hoger onderwijs is het van belang oog te hebben voor de context waarbinnen hogescholen en universiteiten werken. Bovenstaande definitie van internationalisering richt zich vooral op leerdoelen en het curriculum. Meer dan in andere onderwijssectoren is internationalisering in het hoger onderwijs vanwege de specifieke context ook van betekenis voor het systeem als zodanig.

Ten eerste speelt de positionering van instellingen.⁷¹ Hogescholen en universiteiten zijn ingebed in een nationale institutionele structuur van regelgeving, bekostiging en kwaliteitszorg. Tegelijk opereren ze op Europees of wereldwijd niveau.⁷² Zij hebben zich tot beide niveaus te verhouden. Zo participeren universiteiten en hogescholen in Europese en wereldwijde 'kennisnetwerken' en dingen zij binnen internationale consortia mee naar Europese subsidies. Aan de onderwijskant speelt de opkomst van transnationaal onderwijs: vormen van onderwijs waarbij de student zich in een ander land bevindt dan het land van vestiging van de instelling die het onderwijs verzorgt en het diploma verstrekt.⁷³ Bovendien is het stelsel voor hoger onderwijs niet gesloten, maar open, waarbij studen-

⁶⁸ Beelen, 2011, 257 - De Wit, 2010, 9.

⁶⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland* - Coelen, 2013, 8 - Sociaal-Economische Raad (2013). *Make it in the Netherlands*.

⁷⁰ Centraal Planbureau (2012). *De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs*.

⁷¹ O.a. Ernst & Young (...). *Hoger onderwijs 2015. Vier verkennende scenario's* - Vereniging van Hogescholen & VSNU, 2014, 3.

⁷² De Wit et al (2015) p.8 - Guri-Rosenblit (2015), p.13-14.

⁷³ Mercado, S. & Gibson, L. (2013). *The key elements of transnational education* - Machado dos Santos, S. (2000). *Introduction to the theme of transnational education*. Conference of the Directors General for Higher Education and the Heads of the Rectors' Conferences of the European Union - Rauhvargers, A. (z.j.). *Transnational education - presentation of definitions and Code of Good practice based upon the results of Council of Europe/UNESCO Working group on Transnational Education* - Van der Hoek, K-W & Coelen, R. (2017). De ontdekking van de wereld. *THEMA*, 24(5), 40-44.

ten, docenten en onderzoekers zich over grenzen heen bewegen.⁷⁴ Ook het overheidsbeleid ten aanzien van het hoger onderwijs kan niet in isolement gevoerd worden. De overheid heeft er zich rekenschap van te geven dat er sprake is van een wisselwerking met internationale ontwikkelingen en ontwikkelingen in het hoger onderwijs in andere landen.

In de tweede plaats past in het hoger onderwijs aandacht voor de verwevenheid van onderwijs en onderzoek, fundamenteel of toepassingsgericht. De verwevenheid van beide opdrachten is, zeker in het wetenschappelijk onderwijs, één van de wezenskenmerken van hoger onderwijs. Het is daarom zaak dat het opleidingsaanbod en de onderzoeksprogramma's van een instelling niet te ver uit elkaar lopen. Kennisontwikkeling vindt op internationaal niveau plaats.⁷⁵ Vanuit het onderzoek gezien is het belangrijk aangehaakt te blijven bij belangrijke kennishubs en ervoor te zorgen dat Nederland als onderzoeksland aantrekkelijk blijft.⁷⁶ Onderzoek internationaliseert vaak eerst of sterker. Het trekt het onderwijs mee of komt los te staan van het onderwijs. Het is een uitdaging om het onderwijs aangesloten te houden bij het internationaal georiënteerde onderzoek.

In de derde plaats speelt bij internationalisering in het hoger onderwijs de kwestie van toegang tot (vervolg)opleidingen en tot de arbeidsmarkt. Aspirant-studenten hebben er belang bij te weten of in het buitenland afgegeven diploma's in Nederland geldig zijn.⁷⁷ Diezelfde vraag is voor afgestudeerden relevant: wordt hun diploma erkend en gewaardeerd door werkgevers of vervolgoopleidingen in het buitenland? Op stelselniveau geldt in Nederland het uitgangspunt van algemene toegankelijkheid voor mensen met het vereiste diploma, terwijl veel buitenlandse stelsels selectiever zijn. In hoeverre wil en kan Nederland dat karakter van het eigen stelsel voor hoger onderwijs behouden? Daarmee samen hangt de kwestie van harmonisatie van stelsels voor hoger onderwijs, bijvoorbeeld wat de duur van opleidingen betreft.⁷⁸

2.4 Niet één aanpak voor het hele hoger onderwijs

Binnen het hoger onderwijs bestaan grote verschillen, die om een gedifferentieerde internationaliseringsaanpak vragen. Er bestaan zodanig verschillende opvattingen over kwaliteit⁷⁹ dat het weinig zinvol is om de politieke en maatschappelijke discussie over internationalisering en onderwijskwaliteit voor het hoger onderwijs als geheel te voeren.

Zo kan internationalisering in het wetenschappelijk onderwijs iets anders betekenen en vragen dan in het hoger beroepsonderwijs, bijvoorbeeld doordat verbindingen tussen onderwijs en onderzoek anders zijn, doordat het om andere typen instellingen gaat of doordat Engelstalige opleidingen in het hoger beroepsonderwijs meer geconcentreerd zijn in bepaalde sectoren.⁸⁰ Hetzelfde geldt voor de onderscheiden fases binnen het hoger onderwijs: associate degrees, bacheloropleidingen, masteropleidingen en promotietrajecten (research masters en graduate schools). Daarnaast hebben universiteiten en hogescholen, binnen hun wettelijke opdrachten, ruimte voor het formuleren van een eigen missie.

Verder zal er oog moeten zijn voor verschillen tussen opleidingen en disciplines. Er zijn opleidingen waar zeer vergaande internationalisering aangewezen is en andere opleidingen waar dat minder het geval is of waar inter-

⁷⁴ Van der Wende, M. (2016). *Opening up: higher education systems in global perspective*, 16-21 - De Wit, H. (2017). The Importance of Internationalization at Home. *THEMA*, 24(5), 25-29.

⁷⁵ Vereniging van Hogescholen & VSNU (2014), 3 - Van der Wende, 2016, 10.

⁷⁶ Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, 2018.

⁷⁷ Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio; Lissabon, 11 april 1997.

⁷⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016a, 11.

⁷⁹ Zie Onderwijsraad, 2015a.

⁸⁰ Van den Borne, C. (2017). Terugblikken en vooruitkijken. *THEMA*, 24(5), 45-51 - De Knecht, S. (2018). *Internationalisering in hbo masters: dichtbij en ver weg*. <https://www.scienceguide.nl/2018/03/internationaliseren-dichtbij/>.

nationalisering anders vorm dient te krijgen. In een eerder advies over kwaliteit in het hoger onderwijs heeft de Onderwijsraad omwille van een sterke kwaliteitscultuur de nadruk gelegd op de vorming van een onderwijsvisie op opleidingsniveau in dialoog met studenten en docenten.⁸¹ Internationalisering blijkt bovendien effectiever te zijn naarmate het beter aansluit bij de onderwijspraktijk van een specifieke opleiding.⁸²

De mate en wijze van internationalisering zullen moeten passen bij de aard van de desbetreffende discipline en het arbeidsmarktperspectief.⁸³ De maatschappelijke relevantie van veel disciplines veronderstelt bijvoorbeeld een wisselwerking met maatschappelijke vraagstukken en de praktijk in Nederland. De focus en intensiteit ervan zullen verschillen per discipline. Het is echter ook niet zo dat internationalisering daar achterwege kan blijven. Internationalisering is bij alle opleidingen van belang. Het zal alleen in een andere mate en een andere vorm plaatsvinden.

Daarnaast verdient het punt van regionale variatie aandacht om recht te doen aan de geografische situatie waarin een hogeschool of universiteit zich bevindt. Voor instellingen in grensgebieden ligt een deel van het natuurlijke verzorgingsgebied in het buitenland.⁸⁴ Voor behoorlijk wat Duitse jongeren ligt de dichtstbijzijnde instelling voor hoger onderwijs in Nederland. Zeker waar zich een euregionale, grensoverschrijdende arbeidsmarkt aan het ontwikkelen is, ligt het voor de hand dat instellingen voor hoger onderwijs daarop inspelen in hun wervingsactiviteiten, onderwijsaanbod en samenwerkingsverbanden.⁸⁵ Dat zal doorwerken in de samenstelling van de studentenpopulatie; waarbij er rekening mee gehouden dient te worden dat een eenzijdige instroom een instelling kwetsbaar en gevoelig maakt voor fluctuaties als gevolg van wijzigingen van de politieke en economische situatie in andere landen.⁸⁶ De raad merkt ook op dat het daarbij deels eerder zal gaan om het bedienen van een andere onderwijsmarkt dan om internationalisering. Een opleiding met een studentenpopulatie die voor een aanzienlijk deel uit één ander land komt en het onderwijs verzorgt in de taal van dat land, valt in elk geval buiten de hierboven gegeven definitie van internationalisering.

3 Bekijk of randvoorwaarden en waarborgen voor succesvolle internationalisering voldoende aanwezig zijn

De raad meent dat voor succesvolle internationalisering op ten minste zeven thema's waarborgen horen te bestaan en randvoorwaarden op orde horen te zijn. Hij baseert zich daarbij op wat aan de hand van de literatuur bekend is over aandachtspunten bij en randvoorwaarden voor succesvolle internationalisering. De overheid dient te bezien of op deze thema's voldoende waarborgen aanwezig zijn. Waar waarborgen te zwak zijn of nog ontbreken en de praktijk een en ander onvoldoende oppakt, dient de overheid waarborgen aan te scherpen of in waarborgen te voorzien.

3.1 Integrale visie en structurele inbedding in onderwijs en organisatie

Effectieve internationalisering staat niet apart, maar is structureel ingebed in het onderwijsprogramma en de onderwijsorganisatie. Interculturele vaardigheden worden niet vanzelf verworven door studenten in een inter-

⁸¹ Onderwijsraad, 2015a, o.a. 28.

⁸² Van Gaalen, Hobbes, Roodenburg & Gielesen, 2014, 9.

⁸³ De Wit, 2010, 6.

⁸⁴ Paul, M. & Bastiaens, E. (2017). The Best of Both Worlds. *THEMA*, 24(5), 38-39.

⁸⁵ Edzes, A., Venhorst, V., Van Dijk, J., Hans, L. & Strockmeijer, A. (2016). *Werken over de grens* - Vilsmaier, U. (2018). Grenzarbeit in integrativer und grenzüberschreitender Forschung. In M. Heintel, R. Musil & N. Weixlbaumer (red.), *Theoretische, konzeptionelle und praxisbezogene Fragestellungen zu Grenzen und deren Überschreitungen*, 113-134.

⁸⁶ Vereniging van Hogescholen & EP-Nuffic, 2015.

ationale omgeving te zetten of onderwijs in het Engels te verzorgen.⁸⁷ Om leereffecten te bewerkstelligen zijn bewuste reflectie op cultuurverschillen en confrontaties met andere culturen nodig en is bij uitwisseling begeleiding vooraf, tijdens en na het verblijf in het buitenland een vereiste.⁸⁸

Van hogescholen en universiteiten vraagt dit dat zij internationalisering vormgeven vanuit een integrale visie, waarbij het proces wordt ingebed in de missie, het beleid en de organisatie van de instelling en in de onderwijsvisie en eindtermen van de opleiding.⁸⁹ Wat wil de instelling of opleiding bereiken? En hoe past internationalisering daarin? Welke vormen van internationalisering passen bij de gekozen doelen? Hoe wordt nagegaan of de gekozen aanpak ook echt werkt?⁹⁰ Een bewuste aanpak van internationalisering vergt doordachte antwoorden op die vragen, onder andere in de strategische visie en het instellingsplan van een hogeschool of universiteit. De vorm – doorvertaling van de doelen in het curriculum, didactische aanpakken, studiemateriaal, onderwijsactiviteiten en toetsing – en op welk type studenten internationalisering zich richt volgen uit deze visie.

Voor de overheid is het zaak ervoor te zorgen dat de randvoorwaarden voor onderwijskwaliteit bij geïnternationaliseerde opleidingen aandacht krijgen in de kwaliteitszorg.⁹¹ In de huidige accreditatiekaders is al sprake van enige internationale vergelijking. Daarnaast kan bekeken worden of elementen van het beoordelingskader voor het nu vrijwillig aan te vragen NVAO-kenmerk internationalisering ('Europese Certificate for Quality in Internationalisation')⁹² in de reguliere opleidingsaccreditatie meegenomen kunnen worden voor opleidingen die geheel of gedeeltelijk in een vreemde taal verzorgd worden of anderszins sterk geïnternationaliseerd zijn.⁹³ Daarbij dient in het oog gehouden te worden dat juist sterk geïnternationaliseerde opleidingen zich ook door internationale organen laten accrediteren.⁹⁴ Overlap daarmee dient zo veel mogelijk vermeden te worden. Verder verdient een Europese aanpak van kwaliteitszorg aandacht, met name bij programma's die gezamenlijk worden aangeboden door instellingen uit meerdere landen.⁹⁵

3.2 Internationale en interculturele vaardigheden van docenten

Voor internationalisering is het van belang te investeren in docenten en hun internationale bagage. Een instelling of opleiding die voor (verdere) internationalisering kiest, zal daar specifiek aandacht aan moeten besteden bij de werving en professionalisering van docenten. Een gebrek aan ervaring, kennis en betrokkenheid van docenten blijkt vaak een obstakel voor internationalisering te zijn.⁹⁶

⁸⁷ Coelen, 2013, 18.

⁸⁸ Zie bijvoorbeeld Behrnd, V. & Porzelt, S. (2012). Intercultural competence and training outcomes of students with experiences abroad. *International Journal of Intercultural Relations*, 36(2), 213-223 - Dwyer, M. (2004). More is Better: The impact of study abroad program duration. *Frontiers. The Interdisciplinary Journal of Study Abroad*, 10, 151-164 - Stronkhorst, R. (2005). Learning Outcomes of International Mobility at Two Dutch Institutions of Higher Education. *Journal of Studies in International Education*, 9(4), 292-315.

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld Bal, E. (2016). 'Landschapsmodel' zet internationale competenties op de kaart. *Doelen van internationalisering bewust en strategisch bepalen*.

⁹⁰ Hénard, F., Diamon, L. & Rosevaere, D. (2012). *Approaches to internationalisation and their implications for strategic management and institutional practice. A guide for higher education institutions* - Van Gaalen, Becker, Gielesen & Roodenburg, 2013.

⁹¹ Van Gaalen, A. (2010), *Internationalisation and Quality Assurance*.

⁹² www.nvao.net/beoordelingsproceduresnederlandbijz-kenmerken/internationalisering; ecahe.eu/home/internationalisation-platform/good-practices.

⁹³ Zoals in het algemeen voor kwaliteitszorg geldt, zal die kwaliteitszorg op zodanige wijze ingericht en uitgevoerd moeten worden dat verschillen tussen opleidingen en de eigen visie van een opleiding gerespecteerd worden en de kwaliteitscultuur binnen de opleiding niet verstoord wordt; Onderwijsraad 2015a.

⁹⁴ Zie o.a. Knight, J. (2017). Mythes, misverstanden en waarheden. *THEMA*, 24(5), 19-24.

⁹⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015). *Voortgang Bologna proces en uitkomsten van de bijeenkomst over de Europese Higher Education Area (EHEA)*. Brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer, 9 juli 2015.

⁹⁶ 4th Global Survey 2014; Van Gaalen, Hobbes, Roodenburg, Gielesen, 2014, 30-33 en 38-40.

Internationalisering vraagt om meerdere redenen veel van docenten. Beheersing van de onderwijstaal wordt terecht genoemd. Geïnternationaliseerde curricula vereisen vaak, ten tweede, ook een bredere, internationale kennis bij de docent. Docenten moeten studiematerialen kunnen vinden, ontwikkelen en beoordelen op geschiktheid voor een geïnternationaliseerd programma of voor een heterogene groep studenten. Doceren in een vreemde taal vergt, ten derde, specifieke didactische vaardigheden en beheersing van tweedetaal didactiek. Taal en cultuur kunnen barrières zijn voor kennisoverdracht. Een docent hoort studenten ook te kunnen begeleiden op het taalaspect; zeker als de onderwijstaal niet alleen middel is, maar ook doel.⁹⁷ Daarnaast vergt de aanwezigheid van studenten met diverse nationaliteiten en achtergronden en grote verschillen in voorkennis en vooropleiding beheersing van interculturele didactiek, sensitiviteit voor politieke verhoudingen en sterke differentiatievaardigheden. Docenten hebben zelf internationale en interculturele competenties nodig om daar mee om te kunnen gaan en om ervoor te zorgen dat studenten internationale vaardigheden opdoen.⁹⁸ Verder hebben zij het vermogen nodig om binnen een opleidingsprogramma met een heterogene studentenpopulatie een gezamenlijke cultuur te laten ontstaan wat betreft omgangsvormen, verwachtingen ten aanzien van studiegedrag en opvattingen over goed onderwijs. Daarbij past gevoel voor de doorwerking van verschillen in herkomst en achtergrond in visies op onderwijs, studeerstijlen en de student-docentrelatie.⁹⁹ Deze zijn cultureel geladen en hangen af van eerdere onderwijservaringen.

3.3 Eisen aan studenten en beheersing van de instroom

Internationalisering stelt ook eisen aan studenten. Bij toelating horen studenten bijvoorbeeld al over een voldoende beheersingsniveau van de onderwijstaal te beschikken. Bij buitenlandse studenten die voor langere tijd naar Nederland komen om te studeren, past ook aandacht voor het leren van Nederlands, hun binding met de Nederlandse samenleving en toeleiding naar de Nederlandse arbeidsmarkt.¹⁰⁰ De interactie met andere studenten en binding met de samenleving waar de instelling deel van uitmaakt, is een aandachtspunt. In aanvulling hierop verdient een actief alumni beleid gericht op (voormalige) buitenlandse studenten aandacht om netwerken te bestendigen en de ambassadeursrol van afgestudeerden te versterken.

Zowel vanuit overwegingen van kwaliteit als vanuit overwegingen van capaciteit dienen instellingen op de omvang van hun instroom te kunnen sturen. Omwille van de onderwijskwaliteit dienen instellingen eveneens te (kunnen) sturen op de diversiteit van de instroom. Een bijzonder aandachtspunt hier betreft de vraag naar wat een optimale samenstelling van de studentenpopulatie is om internationale kennis en vaardigheden bij studenten te ontwikkelen. In het algemeen geldt dat oververtegenwoordiging van één groep daar niet bevorderlijk voor is, omdat interactie en confrontatie tussen studenten van verschillende achtergronden dan uitblijven.¹⁰¹

Instellingen voor hoger onderwijs hebben verschillende instrumenten om te sturen op de samenstelling van de studentenpopulatie. Meer diversiteit kan bijvoorbeeld bereikt worden door verbreding van de wervingsactiviteiten.¹⁰² Ook de hoogte van het instellingscollegegeld werkt sturend.¹⁰³ Het verbeteren van selectiemechanismen kan helpen om op de kwaliteit van de instroom te sturen. Tegelijk zijn zij aan nationale en Europese regels gebonden. Voor een antwoord op de vraag of een naar nationaliteit gedifferentieerde numerus fixus mogelijk en wenselijk is, is nader onderzoek nodig. De juridische ruimte voor een dergelijke maatregel lijkt bij

⁹⁷ In het voortgezet onderwijs is hiervoor cil-didactiek ontwikkeld (content and language integrated learning) - Stoker, M. & Meershoek, S. (2018). *Tweetalige scholen stellen strengere eisen dan universiteiten*.

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld de International Competences Matrix van de Hanze Hogeschool.

⁹⁹ Prud'homme van Reine, P. & Blom, H (2017). Handling cultural diversity in higher education. In R. Coelen, W. van der Hoek & H. Blom (2000), *Valorisation of internationalisation*, 111-137 – Otten, 2000, 18 - Teekens, 2000, 32.

¹⁰⁰ Onderwijsraad, 2011 - Sociaal-Economische Raad (2013), *Make it in the Netherlands*. Daar worden overigens al programma's op ingezet.

¹⁰¹ Van Gaalen, Hobbes, Roodenburg & Gielesen, 2014, 30-34.

¹⁰² Zie onder andere Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017). *Rapport taskforce Landenstrategie*.

¹⁰³ Organisation for Economic Co-operation and Development (2017). *Tuition fee reforms and international mobility*.

zonder klein voor zover het studenten uit andere EER-landen betreft (zie kader).¹⁰⁴ De raad beveelt aan te onderzoeken hoe instellingen meer mogelijkheden kunnen krijgen om hun instroom te beïnvloeden. Hij acht de huidige selectiemogelijkheden te beperkt en meent dat binnen een Europees kader naar selectie-instrumenten gezocht dient te worden.

Selectie van buitenlandse studenten

Of hogescholen en universiteiten studenten mogen selecteren hangt af van de algemene regeling voor toelating in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. De ruimte voor selectie is momenteel beperkt. Voor een antwoord op de vraag of onderscheid naar nationaliteit of herkomst is toegestaan waar de wet selectie toelaat en de vraag of de wetgever ruimte heeft om selectie op die gronden toe te staan, dient ook naar het Europese recht en verdragen gekeken te worden.

Studenten van buiten de EER

Om aan een Nederlandse universiteit of hogeschool te studeren hebben niet-EER-onderdanen een verblijfsvergunning nodig.¹⁰⁵ Aan zo'n vergunning zijn financiële eisen en eisen ten aanzien van taalbeheersing verbonden. De student moet verder beschikken over een (voorlopig) bewijs van inschrijving van een geaccrediteerde opleiding aan een door de IND erkende instelling. Voor dat laatste moet een instelling de Gedragscode buitenlandse studenten onderschrijven. Volgens die code stelt de instelling de vooropleidings-eisen vast. Een instelling kan specifiek toelatingsbeleid voeren Het is aan de aspirant-student om aan te tonen dat hij beschikt over de benodigde vooropleiding en taalvaardigheid.

De Algemene wet gelijke behandeling beperkt de mogelijkheden om buitenlandse studenten te weigeren door onderscheid op grond van nationaliteit bij het verlenen van toegang tot onderwijsdiensten te verbieden.

'Lissabon-studenten'

Nederland is partij bij het Verdrag van Lissabon.¹⁰⁶ Daarmee erkent Nederland de door andere verdragsstaten afgegeven kwalificaties. Volgens dit verdrag moeten Nederlandse universiteiten en hogescholen studenten uit verdragsstaten toelaten. Daarom zijn in de WHW vrijstellingsgronden van de wettelijke diploma-eisen opgenomen Dat is slechts anders als de instelling kan aantonen dat de buitenlandse student niet beschikt over een buitenlands diploma dat in eigen land toegang geeft tot een opleiding in het hoger onderwijs dan wel niet voldoende kennis, inzicht en vaardigheden heeft om de gekozen opleiding met succes te kunnen volgen en afronden.

Aan studenten uit de andere verdragsstaten mogen voor toegang geen hogere eisen gesteld worden dan aan Nederlandse studenten.¹⁰⁷ Aan toelating tot een specifiek programma mogen specifieke, aanvullende voorwaarden gesteld worden. Deze aanvullende eisen kunnen op gelijke wijze opgelegd worden aan mensen met een kwalificatie afgegeven in een andere verdragsstaat. Ook mag worden beoordeeld of de aanvrager met de elders behaalde kwalificatie voldoet aan gelijkwaardige eisen. Als toelating tot een opleiding selectief is, horen toelatingsprocedures zo te zijn dat beoordeling van buitenlandse kwalificaties billijk en non-discriminatoir geschiedt. Toegang mag afhankelijk gesteld worden van een proeve van voldoende kennis van de onderwijstaal.

¹⁰⁴ Zoontjens & Groen, 2010 - Grütters, C. (2018), *Eigen student eerst* - Van den Hoeven & Van der Wende, 2018.

¹⁰⁵ Op grond van de associatieovereenkomst tussen de EU en Turkije gelden voor Turkse onderdanen afwijkende voorwaarden.

¹⁰⁶ Verdrag inzake de erkenning van kwalificaties betreffende hoger onderwijs in de Europese regio, 1997. Voor de andere verdragsstaten zie treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=080000028008c215&clang=_en.

¹⁰⁷ Louw, R.G. (2011). *Het Nederlands hoger onderwijsrecht: een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, 310.

Studenten uit de EER¹⁰⁸

Binnen de EER geldt vrij verkeer van studenten. Voor studenten uit andere EER-landen geldt een algemeen verblijfsrecht. Zij dienen gelijk behandeld te worden. EU-burgers mogen niet geweigerd worden als Nederlanders wel algemene toegang hebben. Noch mogen voor EU-burgers strengere eisen of aanvullende voorwaarden gelden (zoals extra collegegeld).¹⁰⁹ Toegang op grond van dezelfde voorwaarden als eigen burgers is het uitgangspunt. Daarbij mag bekeken worden of het diploma van de vooropleiding naar nationale maatstaven voldoet aan de gestelde vooropleidingseisen.

De EU wil de mobiliteit van studenten en docenten bevorderen en de toegang tot beroepsopleidingen (inclusief universitair onderwijs¹¹⁰) gemakkelijker maken. Het Hof van Justitie in Luxemburg redeneert vanuit die doelstellingen en is daarom streng ten aanzien van maatregelen om instroom van studenten uit andere EU-landen te beperken. Directe discriminatie (maatregelen die expliciet onderscheid maken op nationaliteit) is verboden. Indirecte discriminatie (maatregelen die als consequentie hebben dat burgers van andere EU-landen benadeeld worden of die feitelijk vooral hen treffen) is ook verboden, maar kan gerechtvaardigd zijn. De maatregel moet dan evenredig en noodzakelijk zijn. Daarvoor zijn objectieve overwegingen vereist, gebaseerd op openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.¹¹¹ Maatregelen om de toegang voor buitenlandse studenten te beperken, kunnen niet gerechtvaardigd worden door het doel om het risico op een te grote buitenlandse instroom in opleidingen tegen te gaan.¹¹² Volgens het Hof van Justitie vormen quota voor EU-burgers uit andere lidstaten een schending van het vrij verkeer binnen de EU, die slechts in zeer specifieke situaties acceptabel is.¹¹³ Oostenrijk en Wallonië hebben de tijd gekregen om aan te tonen dat de instroom zonder quota hun nationale systemen voor grote risico's stelt; meer bepaald dat de instroom van buitenlandse geneeskundestudenten zou betekenen dat de eigen gezondheidszorg met tekorten aan medische staf zou komen te kampen.¹¹⁴

3.4 Een inclusieve studeeromgeving

Succesvolle internationalisering vergt dat hogescholen en universiteiten werken aan een instelling met een inclusief onderwijs- en onderzoeksklimaat.¹¹⁵ Een opleiding of instelling zal bewust moeten werken aan de integratie tussen studenten en docenten.¹¹⁶ Het enkele feit dat buitenlandse studenten op de campus rondlopen, leidt nog niet tot internationalisering. Naast het curriculum zal ook de cultuur van de instelling eraan moeten bijdragen.¹¹⁷ Bovendien zal het ondersteunend personeel daarin meegenomen moeten worden. Wat – zichtbaar en onzichtbaar – buiten de collegezaal gebeurt maakt deel uit van het informele of verborgen curriculum¹¹⁸ en heeft invloed op de integratie tussen studenten van verschillende achtergronden.

3.5 Prikkel in de bekostiging

De relatie tussen internationalisering en de bekostigingssystematiek vergt in het licht van de recente maatschappelijke discussie aandacht. Hogescholen en universiteiten krijgen regelmatig het verwijt dat zij

¹⁰⁸ Zwitserse onderdanen hebben dezelfde verblijfsrechten als een EU- of EER-onderdaan.

¹⁰⁹ Hof van Justitie, 13 februari 1985, zaak 293/83 (prejudiciële beslissing in Françoise Gravier tegen de Stad Luik).

¹¹⁰ Hof van Justitie 2 februari 1988, Blaizot.

¹¹¹ Hof van Justitie, 7 juli 2005, zaak C-147/03 (Commissie van de Europese Gemeenschappen, ondersteund door de Republiek Finland, tegen de Republiek Oostenrijk).

¹¹² Hof van Justitie, 7 juli 2005, zaak C-147/03 (Commissie van de Europese Gemeenschappen, ondersteund door de Republiek Finland, tegen de Republiek Oostenrijk).

¹¹³ Hof van Justitie, 1 juli 2004, zaak C-65/03 (Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen het Koninkrijk België)/

¹¹⁴ Ferencz, 2015, 32-33.

¹¹⁵ Van der Wende, 2016, 6; Beelen & Jones, 2015, 63.

¹¹⁶ Volet, S.E. & Ang, G. (2012). Culturally mixed groups on international campuses: an opportunity for inter-cultural learning. *Higher Education Research & Development*, 31(1), 21-37.

¹¹⁷ Knight, J. (2011). Five myths about Internationalization. *International Higher Education*, 62, 14-15.

¹¹⁸ Leask, 2015, 9.

‘internationalisering’ – in de zin van overstappen op Engelstalige opleidingen en werving van buitenlandse studenten – vooral inzetten vanuit commerciële of budgettaire overwegingen. De raad kan zich voorstellen dat een dergelijke strategie onwenselijke situaties op kan leveren, bijvoorbeeld als het bestuur vooral aandacht heeft voor contractonderwijs voor buitenlandse studenten en topdocenten vooral daarvoor ingezet worden. In elk geval zal ervoor gezorgd moeten worden dat publiek geld voor onderwijs gescheiden wordt van commerciële activiteiten.¹¹⁹

Het budgettaire effect van buitenlandse instroom verschilt per type mobiliteit en type student. Bij uitwisselingsstudenten is sprake van gesloten beurzen en wederkerigheid. Uitgangspunt is dat tegenover elke buitenlandse student die voor enkele maanden naar Nederland komt, een Nederlandse student staat die in het buitenland gaat studeren. Bij diplomamobiliteit (studenten volgen een hele opleiding in een ander land) ontbreekt die wederkerigheid. Daarmee ontbreekt daar ook het principe van budgettaire neutraliteit. Bij die studenten hangt het budgettaire effect af van hun nationaliteit.

Studenten uit EER-landen betalen het wettelijke collegegeld en tellen mee bij de vaststelling van de rijksbijdrage voor de instelling. Deze buitenlandse studenten leveren zo op stelselniveau nauwelijks extra inkomsten op, terwijl het budgettaire effect op instellingsniveau sterk afhangt van de ontwikkeling van studentenaantallen aan andere instellingen. Het hoger onderwijs wordt namelijk bekostigd aan de hand van een vaststaand macrobudget dat naar rato verdeeld wordt over de instellingen. Als bij alle instellingen het aantal EER-studenten toeneemt, levert dat de instellingen geen extra rijksbijdrage op. Voor een individuele hogeschool of universiteit kan het wel interessant zijn om de buitenlandse instroom te verhogen zodat haar relatieve aandeel bij het verdeelmodel op peil blijft of verbetert.

Studenten van buiten de EER betalen het hogere instellingscollegegeld.¹²⁰ Op stelselniveau betekent hun komst zo substantieel extra geld. Een instelling krijgt voor deze studenten echter geen rijksbijdrage, waarmee tegenover het hogere collegegeld de volledige kosten van de opleiding staan. Het instellingscollegegeld zal in veruit de meeste gevallen hooguit kostendekkend zijn in verhouding tot de te leveren onderwijsinspanning; aangenomen dat kwaliteitsstandaarden, onder andere wat betreft het aantal contacturen en begeleiding van studenten, gehandhaafd worden.

Hier dienen zich doelmatigheidskwesties aan, die om waarborgen kunnen vragen om te voorkomen dat de instroom van buitenlandse studenten een te groot beslag legt op het voor hoger onderwijs beschikbare budget. Als dat zich wel voor dreigt te doen, kunnen op Europees niveau nadere afspraken gemaakt worden over compensatie van studiekosten in geval van een structureel aanzienlijke netto-instroom van studenten uit andere lidstaten. De afspraken die daarover tussen de Scandinavische landen gemaakt zijn over een onderling compensatiemechanisme bij ongelijke in- en uitstroom, kunnen daarbij tot inspiratie dienen.¹²¹

In de eerste plaats speelt hier de vraag of een toenemende instroom uit het buitenland bij de gegeven bekostiging en bekostigingssystematiek afbreuk doet aan de kwaliteit, waaronder de intensiteit en kleinschaligheid, van het hoger onderwijs. Waar in het hoger onderwijs altijd al sprake is geweest van internationale mobiliteit, gaat dat nu samen met massificatie van dat onderwijs en dat stelt de sector voor uitdagingen. Enerzijds betekent netto-instroom vanuit andere EER-landen bij een vaststaand macrobudget dat het per student beschikbare budget af-

¹¹⁹ Zie artikel 1.19 WHW zoals luidend na inwerkingtreding van de Wet bevordering internationalisering hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

¹²⁰ Ongeveer de helft van de OESO-landen vraagt aan buitenlandse studenten geen hoger collegegeld. Nederland bevindt zich hiermee in de andere helft die dat bij studenten van buiten de EER wel doet - Organisation for Economic Co-operation and Development, 2017.

¹²¹ Ferencz, 2015, 33 - Wulz & Rainer, 2015, 49.

neemt. Als dat niet afdoet aan de kwaliteit, worden met hetzelfde budget meer studenten opgeleid. Als door het lagere budget per student de kwaliteit negatief beïnvloed zou worden, kan de besteding anderzijds ondoelmatiger worden in de zin dat er uiteindelijk minder goede hogeropgeleiden afstuderen voor hetzelfde geld.

In de tweede plaats speelt bij doelmatigheid de spanning tussen het bedienen van een buitenlandse studentenpopulatie en bekostiging van onderwijs voor buitenlandse studenten met publieke middelen. Voor studenten binnen de EER is dat laatste het geval, nu zij slechts het reguliere collegegeld hoeven te betalen en op hun land van herkomst geen financiële verplichtingen rusten. Dat hoeft niet per se ondoelmatig te zijn. Veel hangt af van de bestaande capaciteit en van of deze 'investering' op de lange termijn voor Nederland rendeert. Er is slechts een beperkt aantal onderzoeken naar kosten en baten van inkomende mobiliteit beschikbaar. Vooralnog lijken de kosten van de opleiding van buitenlandse studenten voor Nederland lager te zijn dan de economische baten.¹²² In onder andere Duitsland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk laten onderzoeken vergelijkbare uitkomsten zien.¹²³ Toekomstige baten zijn echter niet met zekerheid vast te stellen. Voorspellingen hangen bijvoorbeeld af van aannames over het aantal buitenlandse studenten en de tijd dat zij na hun afstuderen in Nederland blijven werken.

3.6 Doorlopende leerlijnen vanuit het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs

De overheid heeft verder te waarborgen dat binnen het onderwijsstelsel als geheel sprake is van samenhang bij internationalisering, meer bepaald van doorlopende leerlijnen vanuit het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.¹²⁴ De raad heeft eerder aanbevolen om bij internationalisering in te zetten op kennisdeling, overleg en samenwerking tussen sectoren.¹²⁵ Dit geldt ook voor het hoger onderwijs.

Het hoger onderwijs is binnen de onderwijskolom het eindpunt van doorlopende leerlijnen internationalisering. Hogescholen en universiteiten horen aan te sluiten op internationale ervaringen van studenten in het eerder gevolgde onderwijs. Dat betekent goed kijken naar wat het toeleverend onderwijs doet om daarop voort te kunnen bouwen. Er komen bijvoorbeeld meer Nederlandse studenten op het hoger onderwijs af die in het voortgezet onderwijs Spaans of Chinees gevolgd hebben of die tweetalig zijn opgeleid. Hoe speelt hogescholen en universiteiten daarop in? Omgekeerd werpt internationalisering in het hoger onderwijs haar schaduw vooruit. Het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs moeten kijken of zij hun leerlingen wel voldoende voorbereiden op geïnternationaliseerd hoger onderwijs. In een internationaliseringsaanpak voor het hoger onderwijs zal daarom ook naar de invloed op het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs gekeken moeten worden. Ook past oog voor hoe internationalisering van het hoger onderwijs het studieklimaat en het keuzegedrag van ouders en leerlingen eerder in de onderwijskolom beïnvloedt. Welke eisen stellen ouders aan het voortgezet onderwijs met het oog op vervolgopleidingen in het hoger onderwijs? Welke stappen zetten zij in de sfeer van aanvullend onderwijs (bijvoorbeeld een 'Cambridge certificate of proficiency in English') of het schaduwonderwijs (zoals zomerscholen of extra taalcursussen) om hun kinderen toe te rusten op geïnternationaliseerd hoger onderwijs? En zijn alle ouders daartoe in staat? Een sterk internationaal profiel of onderwijs in het Engels kan een opleiding aantrekkelijk maken voor studenten, maar kan ook afschrikken. Welke (groepen) studenten gaan be-

¹²² Centraal Planbureau, 2012 - Groot, W. Maassen van den Brink, H, Van Ede, S. & Goudriaan, R. (2009). *Kosten- en batenanalyse van de komst van het Leiden University College naar Den Haag*.

¹²³ Pfeiffer, I. & Böhmer, M. (2013). *The Financial Impact of Cross-Border Student Mobility on the Economy of the Host Country* - HM Government, 2013, 21-24 - Vickers, Ph. & Bekhradnia, B. (2007). *The Economic Costs and Benefits of International Students* - Chellaraj, G., Maskus, K.E. & Mattoo, A. (2008), The Contribution of International Graduate Students to US Innovation, *Review of International Economics*, 16(3), 444-462.

¹²⁴ Zie ook EP-Nuffic (2015). *Strategische agenda 2016-2020*- Yoo, S-A (2016). Als je elkaar niet kent, is het lastig schakelen. Samenwerking mbo-hbo stimuleert doorlopende leerlijn. *Transfer*, 23(4), 22-23.

¹²⁵ Onderwijsraad, 2016a.

paalde opleidingen mijden omdat die opleidingen in een vreemde taal worden aangeboden of sterk internationaal gericht zijn?

3.7 Voldoende variëteit binnen het stelsel voor hoger onderwijs

Een laatste vlak waarop waarborgen nodig zijn, betreft de variëteit binnen ons stelsel van hoger onderwijs. Variëteit maakt dat recht gedaan kan worden aan verschillen tussen studenten, disciplines, typen opleidingen en instellingen. Het is bovendien goed voor de veerkracht van het onderwijsstelsel als geheel.¹²⁶ Aan de ene kant zullen er opleidingen moeten zijn die zich op de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt richten. Aan de andere kant moeten er ook sterk geïnternationaliseerde programma's zijn om Nederland aangesloten te houden bij internationale ontwikkelingen en om studenten te bedienen die een internationale carrière ambiëren. Vanwege de toenemende mobiliteit en internationale concurrentie is het goed om in te zetten op een stelsel van hoger onderwijs dat voldoende gevarieerd is en voldoende niveauverschillen kent om Nederlands talent vast te houden en talent van buiten aan te trekken. In lijn met het advies van de commissie-Veerman¹²⁷ ziet de raad hier ruimte voor differentiatie tussen en profilering van instellingen; naar de mate van internationalisering, maar bijvoorbeeld ook naar de oriëntatie ervan.

De overheid heeft een rol in het bewaken en stimuleren van die variëteit. Het is mede aan de overheid om ervoor te zorgen dat ook in het hoger onderwijs aandacht uitgaat naar verdiepende varianten van internationalisering, zoals programma's die tot diploma's van verschillende instellingen leiden of door instellingen uit verschillende landen gezamenlijk worden aangeboden (double, multiple en joint degrees). Bij dergelijke programma's spelen nog altijd vragen rondom regulering, bekostiging en erkenning van diploma's en accreditaties, waarbij de overheid aan zet is.

4 Conclusie

De relatie tussen internationalisering en onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs is momenteel een punt van discussie. Volgens de Onderwijsraad is internationalisering in het hoger onderwijs een positief te waarderen koers, maar vraagt het ook om waarborgen en randvoorwaarden voor onderwijskwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. In deze brief onderbouwt de raad dit standpunt met argumenten en concretiseert hij het advies door zeven thema's te benoemen waarop in ieder geval waarborgen aanwezig horen te zijn.

De raad beoogt ook een constructieve bijdrage aan het debat over internationalisering in het hoger onderwijs te leveren door het begrip internationalisering en de specifieke context van het hoger onderwijs nader te duiden. Kern daarvan is dat internationalisering in het hoger onderwijs niet smal opgevat mag worden. Het heeft een bredere betekenis voor het curriculum en voor het systeem van hoger onderwijs als zodanig. Er dient oog te zijn voor de specifieke context waarbinnen hogescholen en universiteiten werken. Daarnaast betekenen verschillen binnen het hoger onderwijs dat van één internationaliseringsaanpak geen sprake kan zijn.

De belangrijkste argumenten voor internationalisering zijn onderwijskundig, economisch, politiek en organisatorisch van aard. Kort gezegd: internationalisering draagt bij aan het internationaal competent worden van studenten en daarnaast hebben de samenleving en de instellingen er ook baat bij. Internationalisering heeft echter ook mogelijke schaduwzijden als het niet weloverwogen gebeurt, zoals het geval is als te eenzijdig wordt gekozen voor

¹²⁶ Onderwijsraad (2014). *Een onderwijsstelsel met veerkracht*.

¹²⁷ Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (2010). *Differentiëren in drievoud omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs*.

Ons kenmerk
20180164/1155

Pagina
20/20

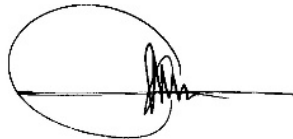
het Engels. De zeven thema's waarop in ieder geval waarborgen nodig zijn hebben te maken met: 1) de visie van een instelling en structurele inbedding in het onderwijs en de organisatie; 2) kennis en vaardigheden van docenten; 3) eisen aan studenten en grip op de instroom; 4) een inclusieve studeeromgeving; 5) bekostiging en doelmatige besteding; 6) doorlopende leerlijnen; en 7) de variëteit in het stelsel in zijn geheel.

De raad is graag bereid om in een meer uitvoerig vervolgadvis nader in te gaan op meer strategische vragen voor de lange termijn.

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink
Voorzitter



Drs. C. van 't Veen
Secretaris ad interim