



nota

TER ONDERTEKENING

Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering

Van

Persoonsgegevens 0

Datum

5 februari 2025

Referentie

50425185

Bijlagen

1. Nota ter bespreking
beleidsstaf – d.d. 10 januari
2. Brief voor TK inzake invulling
regio-amendement

invulling regio-amendement bij WIB

Aanleiding

In het overleg d.d. 16 januari jl. heeft u aangegeven op welke wijze u invulling wilt geven aan het amendement Bontenbal c.s.¹ Daarnaast heeft de EK aangegeven de OCW-begroting pas te willen behandelen als er meer duidelijkheid is over de invulling van voornoemd amendement. Naar aanleiding van deze twee zaken treft u bijgevoegd de brief voor de TK aan.

Geadviseerd besluit

Advies is om de bijgevoegde brief voor de TK te ondertekenen.

Kernpunten

In de brief voor de TK:

- Gaat u in op het belang van de regio.
- Legt u uit hoe u invulling geeft aan het regio-amendement, namelijk door een apart regio-artikel in de wet op te nemen, door het regiocriterium voor de toets anderstalig onderwijs op wetsniveau uit te werken, door de betreffende regio's op voorhand duidelijkheid te geven via een limitatieve lijst met grens- en krimpregio's (duidelijke afbakening) en door instellingen die in de nabijheid van deze regio's liggen ook de kans te bieden zich op dit criterium te beroepen.
- Legt u uit waarom u niet tot een generieke uitzondering van de regio's bereid bent.
- Waarschuwt u om het krimpvraagstuk niet te vermengen met het internationaliseringsvraagstuk (taal).
- Benadrukt u het belang van zelfregie.
- Bij de verzending van deze brief worden ook de beslisnota's openbaar gemaakt. In dit geval gaat het ook om een nota ter voorbereiding voor het overleg van 14 januari jl.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing voor deze nota.

¹ Zie hiervoor bijgevoegde nota ter bespreking



nota

TER VOORBEREIDING

Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering

Van

Persoonsgegevens

Datum

10 januari 2025

Referentie

49961110

Bijlagen

Eenheid Kabinet

2. Opties voor invulling
amendement
3. Out-of-the-box opties

Amendement regio-criterium bij WIB

Aanleiding

Bij de vaststelling van de OCW-begroting door de TK is een amendement van het lid Bontenbal (CDA) aangenomen. Dit amendement ziet op het regio-criterium uit het wetsvoorstel Internationalisering in balans (hierna: WIB). In de beleidsstaf op 14 januari a.s. gaan wij met u in gesprek over de mogelijkheden om invulling te geven aan dit amendement en de TK hierover te informeren. Deze nota dient als voorbereiding voor dit gesprek. Daarbij leggen wij u graag de volgende vragen voor:

1. Deelt u de in deze nota geschetste opties voor de uitvoering van het amendement, ziet u nog alternatieve opties en welke optie heeft uw voorkeur?
2. Deelt u de geschetste financiële opties en welke optie heeft uw voorkeur?
3. Hoe wilt u de brief aan de TK insteken? Wilt u hierbij een voorkeursoptie benoemen?

Toelichting

1. Waar komen we vandaan?

1.1 Doelen WIB

In het wetsvoorstel staan twee hoofddoelstellingen benoemd:

- I. het behouden en versterken van de Nederlandse taal; en
- II. het beheersen van internationale studentenstromen en vergroten van de toegankelijkheid van het hbo en wo voor Nederlands(talig)e studenten.

Daarbij moet bovendien strategische ruimte blijven voor de positieve effecten van internationalisering, bijvoorbeeld om regionale ontwikkelingen het hoofd te bieden of tekorten op de arbeidsmarkt tegen te gaan.

Ten aanzien van het onderwijsaanbod, beoogt de regering de doelmatigheid van het anderstalige aanbod en de toegankelijkheid van het Nederlandstalig aanbod te vergroten. Eén van de instrumenten om dit te bereiken is de toets anderstalig onderwijs (hierna: TAO).

1.2 Huidige uitwerking regio-criterium

Op dit moment biedt de TAO ruimte voor anderstalig onderwijs in grens- en krimpregio's als de opleiding:

in een grensregio of in/nabij een krimp/ERT-regio ligt; en

- de opleiding blijkens het profiel van de instelling nauw is verweven met de regio; en
- de anderstaligheid in aanmerkelijke mate bijdraagt aan de regionale kennisinfrastructuur of regionale arbeidsmarkt.

Het regio-criterium is bedoeld om rekening te houden met regionale omstandigheden – bijvoorbeeld krimp – en om instellingen in regio's meer ruimte te geven. De WIB brengt vanuit de doelmatigheidsgedachte op macroniveau sturing aan op onderwijstaal en internationale studentenstromen en is op zichzelf niet geschikt als instrument voor oplossing van krimpproblematiek.

Datum

6 januari 2025

Eenheid Kabinet

2. Amendement

De toelichting op de tekst van het amendement luidt als volgt:

Het kabinet dient een Nota van Wijziging in op de Wet Internationalisering in Balans, waarin de Toets Anderstalig Onderwijs (TAO) zodanig wordt aangepast dat de instroom van internationale studenten wordt behouden in regio's waar de gevolgen van de WIB impact hebben op het onderwijsaanbod, bijvoorbeeld maar niet limitatief Zeeland (Middelburg), Limburg (Maastricht), Friesland (Leeuwarden), Groningen, Drenthe (Emmen), en Twente (Enschede). Regio's die afhankelijk zijn van de instroom van internationale studenten. Zo blijft onderwijs in (krimp)regio's ook naar de toekomst geborgd.

Het lijkt erop dat het amendement alleen ziet op het **bestaande anderstalige aanbod**. Het amendement roept een aantal vragen/problemen op, namelijk:

- De TAO kent op dit moment reeds het regio-criterium, dat voor grens- en krimpregio's ruimte biedt voor anderstalig onderwijs en de daarbij horende internationale instroom. De wens van de TK (c.q. indieners van het amendement) om ruimte voor internationalisering in genoemde regio's te behouden, kan daarom reeds onder de huidige wettekst worden gerealiseerd. Dit wordt in de huidige vormgeving verder uitgewerkt in de amvb. Er zijn echter **geen garanties (op voorhand)** voor de regio's.
- De toelichting op het amendement is onduidelijk geformuleerd. Zo zal de WIB in elke regio (niet alleen in krimp- en grensregio's) impact hebben op het onderwijsaanbod. Als de tekst letterlijk wordt geïnterpreteerd, betekent dit dat de WHW op onderwijstaal soepeler wordt dan nu het geval is.
- De lijst aan regio's in de tekst is **niet limitatief**; afbakening is nodig.
- De TAO is, net als de reguliere doelmatigheidstoets die voor het starten van een nieuwe opleiding is vereist, een toets op **macroniveau**. De insteek van dit amendement is echter niet landelijk maar **regionaal**.
- Het belang dat met dit amendement aan de regio's wordt toegekend, zet de **zelfregie** zwaar onder druk. De collectieve gedachte (iedere instellingen moet wat water bij de wijn doen) raakt hiermee verder uit beeld. Met als gevolg dat ongewenste situaties in regio's in stand blijven (voorbeeld Universiteit Maastricht die van de 25 bacheloropleidingen er 21 volledig Engelstalig aanbiedt).
- In het 3^e criterium van de TAO (geheel van voorzieningen) wordt op dit moment getoetst hoeveel ruimte er landelijk gezien is voor anderstalig

opleidingsaanbod. Als krimpregio's een generieke uitzondering krijgen, is een groot deel van de ruimte "op" en zal in niet-krimpregio's nauwelijks meer ruimte voor anderstalig opleidingsaanbod zijn, waardoor de opgave van de WIB vrijwel volledig op het bord van instellingen in de Randstad en brede instellingen komt te liggen.

Datum
6 januari 2025

3. Opties voor uitvoering amendement

Hieronder zijn 3 hoofdopties beschreven die wij zien voor de uitvoering van het amendement. In **bijlage 2** zijn de voor- en nadelen van deze opties schematisch uitgewerkt. Daarnaast zijn in **bijlage 3** een aantal out-of-the-box opties uitgewerkt. **Deelt u de geschetste opties voor de uitvoering van het amendement en welke optie heeft uw voorkeur? Ons advies is om in te zetten op optie 2, omdat de doelen van de WIB dan het best geborgd zijn en omdat dit past bij de ingeslagen weg in het hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma en de Kamerbrief van oktober.**

Optie 1 - Wet intact laten en regio explicieter in amvb opnemen. Amvb delen met TK

Bij deze optie vindt geen wetswijziging plaats. De regio krijgt een meer expliciete plaats in de amvb. De amvb wordt gedeeld met de TK en er wordt (uitgebreider dan gebruikelijk zou zijn in deze fase van wet- en regelgeving) toelichting gegeven op de voornemens in de amvb. Inschatting is dat deze optie onvoldoende tegemoet komt aan de wens in amendement.

Optie 2 - Belang regio in wet benoemen + (deel) uitwerking regio-criterium op wetsniveau i.p.v. in amvb, maatwerk/toetsing blijft intact

Deze optie vereist een nota van wijziging. De uitwerking van het regio-criterium wordt in een separaat wetsartikel uitgewerkt in de wet. Daarmee wordt het criterium opgewaardeerd van amvb-niveau naar wetsniveau. Op die manier wordt het belang van de regio benadrukt in de wet. Hiermee blijven de (macro)systematiek en de doelen van de WIB intact en wordt tegelijkertijd een flink gebaar naar de regio's gemaakt. Deze optie is in het licht van het HLA en RP goed te verdedigen. Mogelijk gaat deze optie niet zo ver als de indieners van het amendement zouden willen, omdat er geen sprake is van een generieke uitzondering voor de regio's (carte blanche).

Optie 3 - Regio's op voorhand uitzonderen van toets bestaand aanbod

Deze optie is de meest vergaande optie en vereist een nota van wijziging. Hierbij krijgen anderstalige opleidingen in de regio op voorhand een vrijstelling van de TAO waardoor zij niet hoeven te worden getoetst. Hoewel met deze optie het meest wordt tegemoet gekomen aan de wens in het amendement, kleven hier grote (politieke en juridische) risico's aan. De (macro)systematiek en doelen van de WIB worden ondermijnd. Mede in het licht van het narratief dat u in oktober naar de TK heeft gestuurd, is het niet goed uitlegbaar waarom in de regio's het Nederlands niet de norm hoeft te zijn en waarom daar in mindere mate de toegankelijkheid van Nederlandstalig opleidingsaanbod zou moeten worden gewaarborgd. De opgave van de WIB komt met deze optie vrijwel volledig op het bord van de instellingen in de Randstad en brede instellingen en er is een risico op precedentwerking als er een harde uitzondering op wetsniveau komt. De kans bestaat dat ook andere (groepen) opleidingen of instellingen zich zullen beroepen op een wettelijke uitzondering, bijvoorbeeld kunstenopleidingen of technische instellingen. Bovendien is de vraag of de verschillende politieke partijen deze risico's goed in beeld hebben omdat deze optie de WIB als geheel sterk verzwakt.

De WIB wordt hiermee namelijk soepeler dan de huidige WHW.¹ Juridisch is dit een zeer risicovolle optie die tot significante vertraging van het tijdspad zal leiden.

4. Financiële taakstelling

Datum
6 januari 2025

Vanuit OCW is altijd de lijn geweest dat de WIB geen directe budgettaire gevolgen heeft. Wel heeft de WIB mogelijk indirecte budgettaire gevolgen, die tot uiting komen in de referentieramingen voor de studentenaantallen (als gevolg van veranderende instroom van internationale studenten). Het betreft hier expliciet indirecte gevolgen. De doelen van de WIB richten zich niet op sturing op studentenaantallen (dit zou in strijd zijn met het Europees recht), maar op het versterken van de Nederlandse taal als onderwijs- en wetenschapstaal, het vergroten van de toegankelijkheid van het bacheloronderwijs voor Nederlands(talig)e studenten, en het borgen van een doelmatige besteding van overheidsgeld.

In het hoofdlijnenakkoord en het amendement-Bontenbal (zie eerder) is wel een koppeling gemaakt tussen de budgetten voor het hbo en het wo en de WIB. In het hoofdlijnenakkoord is een taakstelling opgenomen oplopend tot € 293 mln. structureel. Het amendement heeft dit met € 125 mln. teruggebracht naar een bedrag oplopend tot € 168 mln. structureel. Dit ziet er in de tijd als volgt uit (bedragen in miljoenen euro's):

2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.
Was (hla)	-29	-118	-209	-272	-279	-293
Amendement	12	50	88	114	123	125
Resultaat	-17	-68	-121	-158	-156	-168

Er zijn verschillende opties om met deze wijziging om te gaan. **Deelt u de geschetste financiële opties en welke optie heeft uw voorkeur? We adviseren u te kiezen voor optie 1.** Hiermee keren we terug naar de wenselijke situatie dat de WIB niet direct gekoppeld is aan een taakstelling. Bovendien past deze optie het beste binnen de huidige bekostigingssystematiek waarbij bekostiging gebaseerd is op het beleid en studentenaantallen en niet andersom.

Optie 1:

- De initiële bezuiniging verlagen met de reeks uit het amendement en vervolgens met de uitkomsten van de referentieramingen 2025.² De verwachting is dat de taakstelling hiermee grotendeels kan worden ingevuld.
- De WIB en eventueel overig beleid kan dan los worden gezien van de bezuinigingsopgave. Dit past bij de oorspronkelijke gedachte van de WIB.
- De ruimte voor de regio wordt gerealiseerd doordat instellingen via de inhoudelijke (aangepaste) weging van de WIB meer ruimte houden voor anderstalig onderwijs, en daar via de reguliere bekostiging op basis van studentenaantallen middelen voor ontvangen.

Aanvullend

¹In de huidige WHW is een norm voor opleidingstaal opgenomen. Deze is echter niet handhaafbaar. Met de WIB wordt een strengere, wel handhaafbare, norm t.a.v. opleidingstaal geïntroduceerd. Door nu een generieke uitzondering voor regio's op te nemen, zou voor regio's geen norm voor opleidingstaal meer gelden.

²U heeft een procesafpraak gemaakt met MFIN om dubbele kortingen te voorkomen. Dat betekent dat u een meevaller als gevolg van minder internationale EER-studenten in de referentieraming niet hoeft in te leveren bij FIN, maar deze mag verrekenen met de reeds geboekte taakstelling.

- U kunt ervoor kiezen het restant van de taakstelling dat niet via de referentieramingen kan worden opgevangen voor rekening van het wo te laten komen. Dit komt tegemoet aan de wens van de Kamer om het hbo te ontzien, omdat de internationalisering hier nog geen problematische omvang heeft bereikt.
- Naar schatting gaat het om een restant van € 0 tot 40 mln. structureel. De definitieve ramingen zullen eind januari bekend zijn. U wordt hierover t.z.t. uitgebreider geïnformeerd. Op dat moment zullen we u ook adviseren over hoe de resterende taakstelling verdeeld kan worden tussen hbo en wo.

Datum
6 januari 2025

Optie 2:

- De oorspronkelijke taakstelling blijft staan. De € 125 mln. uit het amendement wordt ter beschikking gesteld aan instellingen in krimpregio's via de vaste voet, als compensatie voor het eventuele verlies van anderstalige opleidingen als gevolg van de toets anderstalig onderwijs (zie ook de out-of-the-box opties in bijlage 3).
- Deze optie kent enkele grote kanttekeningen:
 - De oorspronkelijke taakstelling (die oploopt tot € 293 mln.) is zo groot dat het onrealistisch is dat instellingen in de Randstad deze kunnen invullen door een daling van het aantal internationale studenten. Zeker niet in deze kabinetsperiode.
 - Het is zeer lastig te bepalen hoe de € 125 mln. verdeeld moet worden onder de instellingen.
 - Juridische grondslag hiervoor ontbreekt (vereist wetswijziging). De huidige wetgeving gaat uit van een algemene berekeningsgrondslag voor de bekostiging (zoals het aantal studenten).
 - De bezuiniging komt met name voor rekening van de instellingen in de Randstad, zonder dat hier objectieve redenen aan ten grondslag liggen.
 - Mogelijk veel juridische procedures tot gevolg.
 - Als zowel via de bezuiniging, als via de inhoudelijke toets van de WIB de regio wordt ontzien, ontstaat een dubbel effect, waarbij instellingen in de regio dubbel worden gecompenseerd: eerst via de vaste voet, en vervolgens via de studentbekostiging voor anderstalige opleidingen.

U wordt begin februari uitgebreider geïnformeerd over de financiële gevolgen van het amendement-Bontenbal en de relatie met de referentieramingen.

5. Informeren TK

In het debat over de begrotingsbehandeling heeft u toegezegd de TK in januari 2025 te informeren over de uitvoering van het amendement. Hiervoor is een brief in voorbereiding. Het voorstel is om de brief op de volgende manier op te bouwen.

Bent u hiermee akkoord en wilt u hierbij een voorkeursoptie benoemen?

- I. Aanleiding, waar komen we vandaan, relatie met krimpproblematiek.
- II. 3 hoofdroutes schetsen, inclusief gevolgen en tijdspad
- III. Voorkeursoptie
- IV. Relatie met financiële taakstelling
- V. Afsluiting: relatie met RP, narratief.

6. Verdere planning en proces

- In de week van 20 januari ontvangt u een conceptversie van de Kamerbrief; we beogen de brief af te ronden in de laatste week van januari.
- In een afzonderlijk overleg begin februari wordt met u doorgesproken over de financiële consequenties van het amendement en de resterende taakstelling op internationale studenten.
- Afhankelijk van de gekozen route voor uitvoering van het amendement, wordt in een afzonderlijk overleg ook met u gesproken over de eventuele afbakening van de lijst aan regio's.
- De nota naar aanleiding van het nader verslag (nnavnv) is in concept klaar. De conceptantwoorden zijn echter deels achterhaald door het amendement. Daarom is het voorstel te wachten met verzending van de nnavnv tot de koers is bepaald en de het stuk gezamenlijk te verzenden met de toegezegde Kamerbrief.

Datum
6 januari 2025