

Position paper wetsvoorstel Wet internationalisering in balans

Olaf van Vliet¹

Rondetafelgesprek Tweede Kamer, 13 juni 2024

Op verzoek van de Tweede Kamer ga ik in deze paper in op de gevolgen van de Wet internationalisering in balans. De regering is op zoek naar een duurzame balans tussen de brede (maatschappelijke) kosten en baten van de internationalisering van het Nederlandse hoger onderwijs.² De economische wetenschap kan op een drietal vlakken bijdragen aan de beleidsvorming: 1) het bieden van inzicht in de verhouding tussen maatschappelijke kosten en baten; 2) het bieden van inzicht in de te verwachte gevolgen van voorgenomen maatregelen (doeltreffendheid); 3) het bieden van inzicht in de maatschappelijke kosten (neveneffecten) die gepaard gaan met de inzet van beleidsinstrumenten om gestelde doelen te behalen (doelmatigheid). In het bijzonder ga ik ook in op 4) de arbeidsmarkteffecten van het wetsvoorstel.

1. Maatschappelijke kosten-batenanalyse

- a. De internationalisering van het hoger onderwijs levert positieve effecten op voor de Nederlandse samenleving en economie via verschillende kanalen: de kwaliteit van onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de arbeidsmarkt en de internationale concurrentiepositie van Nederland. Tegelijkertijd bestaan er zorgen over de effecten van de toenemende instroom van internationale studenten op de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van het onderwijsstelsel en over de druk op de woningmarkt.³ De vraag is hoe de maatschappelijke kosten en baten zich tot elkaar verhouden.
- b. Uit kosten-batenanalyses van de internationalisering van het Nederlandse hoger onderwijs blijkt dat de baten groter zijn dan de kosten. Zo laat een studie van het CPB zien dat buitenlandse studenten die in Nederland studeren per saldo een positieve bijdrage aan de Rijksbegroting leveren.⁴ Deze conclusie geldt voor zowel EER- als niet-EER-studenten, maar het saldo voor niet-EER-studenten is hoger. In een recent rapport van SEO worden ook bredere, meer indirecte maatschappelijke kosten en baten meegenomen. De conclusie van dit onderzoek is dat de kosten van minder internationale studenten (economie en bedrijfskunde) groter zijn dan de baten.⁵
- c. Zoals ieder onderzoek kennen de bestaande studies beperkingen. In het CPB-onderzoek worden de bredere, indirecte economische en maatschappelijke kosten en baten (via de arbeidsmarkt; kwaliteit van onderwijs en onderzoek; druk op de woningmarkt) niet meegenomen. In het rapport van de IBO werkgroep internationalisering komen bredere maatschappelijke effecten wel aan bod, maar deze worden niet gekwantificeerd en systematisch met elkaar vergeleken.⁶ In het rapport van SEO gebeurt dit wel, maar dit rapport heeft alleen betrekking op het vakgebied economie en bedrijfskunde.⁷ Mijn advies is om – ten einde geïnformeerde afwegingen te kunnen maken – meer

¹ Hoogleraar economie aan de Universiteit Leiden.

² Kamerstukken II, 2023/24, 36 555, nr. 3.

³ Idem.

⁴ CPB (2019). Economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo. Den Haag: Centraal Planbureau.

⁵ SEO (2024). Minder internationale studenten economie en bedrijfskunde: Effecten, kosten en baten. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

⁶ IBO (2019) Internationalisering van het (hoger) onderwijs.

⁷ SEO (2024). Minder internationale studenten economie en bedrijfskunde: Effecten, kosten en baten. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

systematisch inzicht te genereren in de maatschappelijke kosten en baten van de internationalisering van het Nederlandse hoger onderwijs en in de verwachte kosten en baten van de voorgestelde maatregelen.

- d. Het beeld dat uit de bestaande studies voor Nederland naar voren komt, is dat de internationalisering van het hoger onderwijs per saldo positieve effecten oplevert voor de Nederlandse samenleving en economie. Dit beeld komt overeen met de conclusies uit studies voor andere landen. Zolang een meer integrale maatschappelijke kosten-batenanalyse ontbreekt, lijkt het tegen de achtergrond van de bestaande inzichten onverstandig om in te zetten op minder internationalisering van het Nederlandse hoger onderwijs.

2. Doeltreffendheid

- a. Het lijkt aannemelijk dat de voorgestelde taalmaatregelen bijdragen aan de bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid. Echter, wanneer de huidige plicht ter bevordering van de Nederlandse taalvaardigheid van studenten wordt uitgebreid zonder dat instellingen extra financiële middelen ontvangen voor de uitvoering van de extra taken, is het de vraag hoe effectief de voorgestelde maatregelen zullen zijn.
- b. Het lijkt aannemelijk dat de voorgestelde fixusmaatregelen bijdragen aan het beheersen van de instroom van niet EER-studenten. Echter, de fixusmaatregelen dragen niet bij aan het beheersen van de instroom van een andere groep internationale studenten, namelijk de EER-studenten. Van de internationale studenten bestaat het merendeel uit Europese studenten (76 procent in 2021/'22).⁸
- c. Verder is het moeilijk om in te schatten hoe effectief de maatregelen zullen zijn ten aanzien van het achterliggende doel, te weten het in balans brengen van het hoger onderwijs, omdat niet wordt aangegeven hoe de nieuwe balans eruit zou moeten zien. Mijn advies is om meer helderheid te scheppen over hoe de beoogde balans eruitziet.

3. Doelmatigheid

- a. Eén van de aanleidingen voor de voorgestelde maatregelen om de instroom van internationale studenten te kunnen beheersen, is de druk op de woningmarkt. Voor het oplossen van de problematiek op de woningmarkt is het inzetten van onderwijsbeleid niet de meest doelmatige benadering vanwege de neveneffecten hiervan op het onderwijs, de economie en de samenleving. In plaats daarvan zou het doelmatiger zijn om hiervoor in te zetten op woningmarktbeleid.
- b. Waar het gaat om het in balans brengen van de maatschappelijke kosten en baten van internationale studentenstromen wordt in het wetsvoorstel gebruikgemaakt van één type beleidsinstrument, namelijk regulering (numerus fixus). Een ander type beleidsinstrument, het prijsmechanisme (collegegeld), wordt niet ingezet. Internationale studenten kiezen voor het volgen van een opleiding in Nederland vanwege onder andere de prijs-kwaliteit verhouding. Wanneer er een directer verband bestaat tussen het collegegeld en de werkelijke kostprijs van een opleiding, zullen de maatschappelijke kosten en baten ook meer in balans geraken. Omdat differentiatie in collegegelden tussen Nederlandse en andere EER-studenten niet is toegestaan vanwege EU-regelgeving, zou het hogere collegegeld ook voor Nederlandse studenten gelden. SEO stelt in dit verband voor om te verkennen of het mogelijk is om Nederlandse studenten te compenseren.⁹ Dat zou misschien mogelijk zijn via de studiefinanciering; ook nu is het zo dat er voor EER-studenten

⁸ CBS (18 maart 2022), 40 procent eerstejaars universiteit is internationale student. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/11/40-procent-eerstejaars-universiteit-is-internationale-student>

⁹ SEO (2024). Minder internationale studenten economie en bedrijfskunde: Effecten, kosten en baten. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

andere voorwaarden gelden ten aanzien van de studiefinanciering dan voor Nederlandse studenten.

- c. Een ander voordeel van sturen via het collegegeld ten opzichte van sturen via een numerus fixus is dat met het collegegeld de instroom van zowel EER als niet-EER studenten kan worden beïnvloed, terwijl met het fixus-instrument alleen de instroom van niet-EER studenten kan worden beïnvloed.
- d. Zoals reeds bij 1b is beschreven, zijn de netto bijdragen van buitenlandse studenten aan de Rijksbegroting positief. Toch zijn zorgen over de betaalbaarheid van het onderwijsstelsel een aanleiding voor de voorgestelde maatregelen. Hogere collegegelden zouden ook de betaalbaarheid verder verbeteren.
- e. Een andere beleidsoptie in deze context zou kunnen zijn om in EER-verband afspraken te maken over (mede)financiering door het thuisland van studenten.¹⁰
- f. In de toets anderstalig onderwijs wordt rekening gehouden met contextuele factoren. Zo blijft er ruimte bestaan voor kleine, unieke opleidingen, en opleidingen die internationaal georiënteerd zijn en wereldwijd aanzien genieten om hun onderwijs in een andere taal dan het Nederlands te verzorgen. Dat is belangrijk vanuit het oogpunt van doelmatigheid. De indicatoren die in de nadere uitwerking van deze criteria zullen worden gebruikt, zijn van groot belang.

4. Arbeidsmarkteffecten

In het rondetafelgesprek wordt ook expliciet ingegaan op de arbeidsmarkteffecten van het wetsvoorstel.

- a. De Nederlandse arbeidsmarkt is krap en dat zal ook in de komende jaren het geval zijn. Internationale studenten die tijdens of na hun studie in Nederland werken, dragen bij aan het verkleinen van de krapte op de arbeidsmarkt. Dat brengt economische en ook bredere maatschappelijke voordelen met zich mee. Om deze reden zijn recente hervormingen in Denemarken onlangs weer teruggedraaid en is er weer meer ruimte voor Engelstalige opleidingen.
- b. Een goed opgeleide beroepsbevolking is essentieel voor de internationale concurrentiepositie, het vestigingsklimaat en het toekomstige verdienvermogen van de Nederlandse kenniseconomie. Internationale studenten dragen daaraan bij.
- c. Om de krapte op de arbeidsmarkt te verkleinen kan ook worden ingezet op het aantrekken van kennismigranten (arbeidskrachten die in een ander land zijn opgeleid). Echter, vanwege de vergrijzing in een groot deel van de wereld wordt een internationale *battle for talent* verwacht en het is niet vanzelfsprekend dat kennismigranten voor Nederland kiezen.¹¹ Het bieden van een opleiding is een manier om internationaal talent te verleiden om voor Nederland te kiezen.
- d. In de voorgestelde toets anderstalig onderwijs kunnen uitzonderingen worden gemaakt voor opleidingen die opleiden voor beroepen waarin sprake is van een uitzonderlijk grote arbeidsmarktkrapte, namelijk de zorg, onderwijs en techniek (waaronder ICT). Dit is op zichzelf raadzaam, maar het risico bestaat dat dit criterium te eng wordt geïnterpreteerd. Bijvoorbeeld, afgestudeerden die een Engelstalige opleiding bedrijfskunde hebben gevolgd en gaan werken in bedrijven waar de voertaal Engels is (bijvoorbeeld in de techniek), dragen ook bij aan het verkleinen van de krapte op de arbeidsmarkt.

¹⁰ SEO (2024). Minder internationale studenten economie en bedrijfskunde: Effecten, kosten en baten. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

¹¹ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, Gematigde Groei, 2024.