

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2012

Nr. 158

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2011

De verdien capaciteit van Nederland is in belangrijke mate afhankelijk van onze internationale positie. Naarmate voor Nederland de kenniseconomie een dominanter paradigma voor economische groei wordt, neemt de betekenis van mobiliteit onder studenten, docenten en onderzoekers sterk toe. Daarom streeft dit kabinet naar een hoger onderwijsstelsel van internationale allure met een grote aantrekkingskracht op wetenschap-pelijk en professioneel toptalent en versterking (via het topsectoren beleid) van de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven.

Tegen die achtergrond is het goed om te constateren dat het aantal buitenlandse studenten in Nederland toeneemt. Tegelijkertijd blijft de uitgaande mobiliteit (dus Nederlandse studenten die in het buitenland gaan studeren) beperkt. Door Uw Kamer zijn dan ook vragen gesteld over de balans tussen inkomende en uitgaande mobiliteit en de effecten daarvan op de onderwijskwaliteit (zie o.a. de schriftelijke vragen van het lid Lucas over de ongewenste prikkel om buitenlandse studenten binnen te halen, d.d. 26 april jl., en van het lid Van Dijk over de groei van het aantal buitenlandse studenten in het hoger onderwijs, d.d. 2 september jl.).

Eind vorig jaar is door Uw Kamer een motie van de leden Van der Ham en Klaver aangenomen, waarin is verzocht de opbrengsten van internationale studenten in het Nederlandse hoger onderwijs in beeld te brengen (Kamerstukken II, 32 500, nr. 68). Ook is er naar aanleiding van de behandeling van de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap «Kwaliteit in verscheidenheid» een motie van de leden Van der Ham en De Rouwe (31 288, nr. 236) aangenomen. In deze motie wordt verzocht te voorzien in een aanvulling op de Strategische agenda rond de internationalisering van het hoger onderwijs, waarbij aandacht wordt besteed aan vergroting van de aantrekkingskracht voor kennismigranten,

de kosten voor buitenlandse studenten in Nederland en het stimuleren van internationale mobiliteit van Nederlandse studenten en onderzoekers. Per brief d.d. 29 november jl. heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over hoe ik deze motie wil invullen.

In deze brief zal ik achtereenvolgens aandacht besteden aan:

1. Huidig beleid ten aanzien van mobiliteit
2. *Facts and figures* mobiliteit
3. Kosten en baten van het mobiliteitsbeleid
4. Risicofactoren
5. Lijnen voor aanscherping van beleid
6. Vervolgtraject

De inhoud van deze brief is afgestemd op de beantwoording van de motie van het lid Haersma Buma (33 000, nr. 13), waarin wordt verzocht om in samenspraak met de topsectoren aanvullende maatregelen te treffen om Nederland aantrekkelijker te maken voor buitenlandse kenniswerkers.

Met deze brief wordt een reactie gegeven het Onderwijsraadadvies «Weloverwogen gebruik van Engels in het hoger onderwijs», conform het verzoek in de brief van de Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 november jl.

1. Huidig beleid mobiliteit

Internationalisering kan een belangrijke impuls geven aan het verhogen van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Naarmate opleidingen zich internationaal sterker oriënteren kunnen studenten zich beter voorbereiden op de arbeidsmarkt, die steeds meer internationaal wordt. De aanwezigheid van buitenlandse studenten kan positieve effecten hebben op de prestaties van Nederlandse studenten. Internationalisering draagt niet alleen bij aan kwaliteit, maar vraagt zelf ook om kwaliteit: om aantrekkelijk te zijn voor talent uit het buitenland is het van belang kwaliteit te leveren. Nederland werkt dan ook al geruime tijd binnen de Europese Unie en de groep landen die het Bologna-proces vormgeven mee aan de realisatie van een Europese hoger onderwijs- en onderzoeksruimte.

Instellingen spelen op de internationalisering in door het aanbieden van onder meer *international classrooms* en *joint degree* opleidingen met buitenlandse partners, meer in het algemeen door het vormgeven van een internationaal curriculum, en het *benchmarken* van de kwaliteit van de opleiding met opleidingen van buitenlandse instellingen. De NVAO heeft voor internationalisering een «bijzonder kwaliteitskenmerk» ontwikkeld en daarnaast een «certificaat internationalisering» dat door het Europees Consortium voor Accreditatie wordt overgenomen. Daarmee hebben de instellingen belangrijke instrumenten in handen om zich nationaal en internationaal te kunnen profileren. Uiteraard is dit voor internationaal georiënteerde studenten van groot belang.

Om alle ruimte te geven aan initiatief en creativiteit hebben de instellingen, studenten en onderzoekers de vrijheid om ten aanzien van internationalisering hun eigen visie, plannen en ambities te formuleren. Hogescholen en universiteiten bepalen zelf met welke instellingen in het buitenland zij gaan samenwerken. En studenten en onderzoekers maken hun eigen keuzes ten aanzien van de voortzetting van hun opleiding of onderzoek. In de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap is aangegeven dat het beleid erop gericht is om die keuzes waar mogelijk te stimuleren en te faciliteren. Naast het verbeteren van het

vestigingsklimaat voor bedrijven ligt de focus daarbij op het vergroten van mobiliteit onder studenten, onderzoekers en (andere) kenniswerkers.

Mobiliteit van studenten

Voor een belangrijk deel van de Nederlandse afgestudeerden geldt dat het belangrijk is goed voorbereid te zijn op een internationale arbeidsmarkt en te beschikken over internationale competenties. Dit kan bevorderd worden door enerzijds buitenlandse studenten aan te trekken en aldus een *international classroom* te realiseren en anderzijds Nederlandse studenten geheel of gedeeltelijk een opleiding in het buitenland te laten volgen.

Wat betreft het laatste punt, de uitgaande mobiliteit, heeft Nederland zich verbonden aan de doelstelling in het kader van het Bologna-proces dat in 2020 minimaal 20% van de afgestudeerden een periode in het buitenland heeft gestudeerd of stage gevolgd. Het percentage Nederlandse studenten dat een deel van de studie of stage in het buitenland volgt bedraagt nu ca. 17%. Het percentage studenten dat de gehele opleiding in buitenland volgt is laag, nl. 2,7% (zie verder onder 2.).

De maatregelen om uitgaande mobiliteit te stimuleren richten zich naast de inspanningen binnen de EU en het Bologna-proces ten aanzien van internationale transparantie en herkenbaarheid van onderwijskwaliteit vooral op:

- a. Meeneembare studiefinanciering
- b. Inbouw van een studieverblijf in het curriculum via «mobility windows» en joint degrees)
- c. Europese beurzenprogramma's, zoals Erasmus en Erasmus Mundus
- d. Nationale beursprogramma's

Deze maatregelen worden nader toegelicht in bijlage 1.

Mobiliteit van onderzoekers

In de competitie om wetenschappelijk toptalent is het van groot belang aansluiting te houden bij de besten van de wereld. Nederland is daarop aangesloten, maar de internationale concurrentie in de onderzoekswereld neemt toe. Mobiliteit en buitenlandervaring zijn onmisbaar voor een carrière in de wetenschap. Het Nederlandse onderzoeksbestel is daarop ingespeeld en toegerust om internationale mobiliteit te stimuleren, via nationale programma's en Europese programma's.

NWO heeft in de afgelopen jaren een omvangrijk talentprogramma ontwikkeld dat open staat voor excellente onderzoekers vanuit het buitenland. Naast het nationale beleid dat internationale mobiliteit stimuleert maken Nederlandse onderzoekers veel en vaak gebruik van de Europese programma's.

De European Research Council (ERC) verdeelt persoonsgerichte Starting Grants en Advanced Grants onder excellente onderzoekers. Ook in deze internationale competitie van ERC grants is Nederland in de afgelopen jaren succesvol gebleken. In de laatste ronde van starting grants heeft Nederland zelfs bijna 10% binnengehaald, met 47 van de 480 toegekende aanvragen. Daarmee staat Nederland op de vierde plaats, na UK (124 beurzen), Duitsland (64 beurzen) en Frankrijk (57 beurzen). Ook andere Europese programma's en instrumenten stimuleren de internationale mobiliteit, zoals het European Institute for Technology and Innovation (EIT) met haar Kennis en innovatieclusters (KIC's). Onder andere door middel van « summerschools » wordt daarbij de mobiliteit van studenten gestimuleerd. Het Europese Marie Curie Programma is speciaal bedoeld om de onderzoeksvaardigheden van onderzoekers te ontwikkelen,

kennisoverdracht te stimuleren en carrièreperspectieven voor Europese onderzoekers te verbeteren. De algemene doelstelling van het Marie Curie (People-)programma is om Europa aantrekkelijker te maken voor onderzoekers in alle fasen van hun carrière. In dit programma zijn verschillende instrumenten ontwikkeld voor individuele beurzen en voor netwerken van gastinstellingen. Ook aan dit programma neemt Nederland veelvuldig deel.

Aantrekken van kennismigranten

Uit onderzoek(SEO) blijkt dat Nederland aantrekkelijk wordt gevonden door kennismigranten. Dit betekent zeker niet dat zij zich hier zomaar kunnen vestigen. Het toelatingsbeleid voor kennismigranten buiten de EU is grotendeels vraaggestuurd, waardoor de toestroom is afgestemd op de daadwerkelijke behoefte aan kenniswerkers. De inspanningen van de overheid, het bedrijfsleven en de kennisinstellingen zijn er op gericht om onze kwalitatief sterke positie verder uit te bouwen en zo het echte toptalent naar Nederland te halen. Het topsectoren beleid zorgt er onder andere voor dat Nederland zijn kennis- en concurrentiepositie versterkt door nauwe publiek-private samenwerking in het algemeen en door het aantrekken van innovatieve internationale bedrijven in het bijzonder. Het kabinet wil er geen misverstand over laten bestaan dat Nederland door kennismigranten al als een aantrekkelijk land wordt gezien. Dit blijkt uit een onderzoek dat in 2010 door SEO economisch onderzoek uit Amsterdam, in opdracht van toenmalig minister Van der Hoeven, is uitgevoerd. Over de uitkomsten van dit onderzoek is de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 30 mei 2010 (Kamerstukken II, 2009/2010, 30 573, nr. 55).

In het SEO onderzoek «Wat beweegt kennismigranten? Een analyse van de concurrentiekracht van NL bij het aantrekken van kennismigranten» is Nederland vergeleken met 10 andere OESO landen. In die vergelijking scoorden alleen de Verenigde Staten en Zwitserland beter. Nederland is voor kennismigranten aantrekkelijker dan Canada, Australië, Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Denemarken en België. In deze vergelijking is gekeken naar 27 indicatoren. Hieruit blijkt dat Nederland sterk scoort op: het algemeen inkomensniveau, de goed functionerende arbeidsmarkt, de reputatie van universiteiten, de originele ideeën (citatiequote en patenten), de kwaliteit van het onderwijs, het toegankelijke toelatingsbeleid en de rechten en ondersteuning van kennismigranten op de arbeidsmarkt. Deze goede waardering voor Nederland betekent dat werkgevers – waaronder universiteiten en hogescholen – in een gunstige positie verkeren, wanneer zij kwalitatief hoogopgeleid personeel op de internationale arbeidsmarkt willen werven.

Het SEO-onderzoek richt zich op de kwalitatieve aspecten van Nederland als vestigingsland voor kennismigranten. In kwalitatieve zin doet Nederland het volgens dit onderzoek goed in de «battle for the brains», wat niet wil zeggen dat er ook geen talent uit Nederland vertrekt. zoals naar de *Boston area* in de VS. Goed onderbouwd onderzoek over de kwantitatieve «brain gain» en «brain drain» ontbreekt evenwel om hierover duidelijke uitspraken te kunnen doen. De inspanningen van de overheid, het bedrijfsleven en de kennisinstellingen zijn er op gericht om onze kwalitatief sterke positie verder uit te bouwen en zo het echte toptalent naar Nederland te halen. Het topsectorenbeleid zorgt er onder andere voor dat Nederland zijn kennis- en concurrentie positie versterkt door nauwe publiek-private samenwerking in het algemeen en door het aantrekken van innovatieve internationale bedrijven in het bijzonder. Onze universiteiten zijn in 2011 verder gestegen op de toonaangevende internationale indexen.

Op het gebied van het opzetten van grootschalige onderzoeksinfrastructuur heeft Nederland een sterke reputatie opgebouwd door dit jaar als eerste EU land een ERIC (European Research Infrastructure Consortium) op te richten. Begin 2012 wordt Nederland gastland van de tweede ERIC waarmee wij een leidende rol in Europa krijgen. Tot slot verhoogt het kabinet de jaarlijks beschikbare middelen voor het opzetten van grootschalige infrastructuur van 20 miljoen euro naar 56 miljoen euro. Van dit bedrag wordt 15 miljoen euro ingezet voor ICT-infrastructuur. De overige middelen worden ingezet voor grootschalige infrastructuur waarmee Nederland onderzoeksfaciliteiten van wereldniveau opbouwt. Hiertoe wordt op dit moment de bestaande nationale roadmap geüpdate. Het resultaat daarvan worden begin volgend jaar aan de Tweede Kamer bekend gemaakt. De uitgangspositie van Nederland bij het aantrekken van toponderzoekers en kennismigranten die daadwerkelijk bijdragen aan verstrekking van onze kennisbasis en innovatiekracht is hiermee verder verbeterd.

2. Facts and figures mobiliteit

Nederland kent meer inkomende dan uitgaande studentenmobiliteit. Voor wat betreft de internationale positie neemt Nederland een middenpositie in, zie tabel hieronder. Voor deze tabel zijn de meest recente cijfers over uitgaande mobiliteit genomen, die slechts gaan tot 2007. Reden is dat de gegevens over uitgaande Nederlandse studenten vanuit de bestemmingslanden moet worden verzameld. In 2007 is procentueel zowel de instroom als de uitstroom lager dan het EU gemiddelde en buurlanden als België en Duitsland.

In- en uitgaande diplomamobiliteit, in % totale studentenpopulatie per land (2007)

	Populatie (in mln)	inkomend	uitgaand	saldo
<i>Nederland</i>	0,60	6,7	2,7	4,0
Duitsland	2,25	10,9	4,3	6,5
België	0,40	10,6	2,7	7,9
Zweden	0,41	8,5	4,0	4,5
Denemarken	0,23	8,3	2,9	5,4
Finland	0,31	3,7	3,0	0,7
EU21 (excl. Luxemburg)	17,35	8,1	3,0	5,1

Bron: Nuffic/IMOM2010

Cijfers over inkomende mobiliteit, die verzameld worden in Nederland, gaan tot 2010. Cijfers over dit jaar geven aan dat binnen de groep buitenlandse studenten Duitse studenten veruit de grootste groep vormen (24 000 in 2010) en dat deze groep ook nog steeds het snelst groeit (14% per jaar). Met de inkorting van het secundair onderwijs in Duitsland van 7 naar 6 jaar en afschaffing van de Duitse dienstplicht kan de komende jaren een extra toestroom van Duitse studenten worden verwacht. Het grootste deel van de toestroom gaat naar de instellingen in de grensstreek.

Andersom is het aantal Nederlandse studenten dat in België een diploma haalt groter dan het aantal Belgische studenten dat in Nederland een diploma haalt. Deze uitgaande mobiliteit naar België is tussen 2008–2010 flink toegenomen (groei van 1760 naar 2687 in HBO en van 2574 naar 3852 in WO, met name in de opleidingen geneeskunde, handel en gezondheidswetenschappen). Kijkend naar de in- en uitstroom met België in alle onderwijssectoren (PO-VO-HO), geldt dat er veel meer Nederlanders in België deelnemen aan het Vlaamse onderwijs, dan andersom (30 000

tegenover 3 000 in het schooljaar 2008–2009). Voor Duitsland zijn er niet zulke gegevens.

Op basis van de vooraanmeldingen wordt een verdere groei van buitenlandse studenten verwacht. Nuancering is wel dat het gaat om vooraanmeldingen, waarvan een deel niet zal leiden tot inschrijving. Het definitieve aantal inschrijvingen is begin 2012 bekend.

3. Kosten en baten mobiliteitsbeleid

Zoals eerder aangegeven is naar aanleiding van de motie van de leden Van der Ham en Klaver, waarin gevraagd wordt om de opbrengsten van internationale studenten in het Nederlandse hoger onderwijs in beeld te brengen, onderzoek uitgezet door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Dit onderzoek staat niet op zichzelf. In de afgelopen jaren hebben diverse nationale en internationale onderzoeken plaatsgevonden om het effect van internationalisering van het onderwijs in kaart te brengen. Deze studies zijn over het algemeen echter geen maatschappelijke kosten-baten analyses, maar stellen alleen bestedingseffecten vast. Bovendien kijken bijna al deze studies naar de baten en veel minder of niet naar de kosten.

Het door het ministerie uitgezette onderzoek om zowel de kosten- als batenkant helder in zicht te brengen heeft kwalitatief helaas niet het gevraagde eindproduct opgeleverd.

Wel kunnen we, op basis van de huidige kennis die we op dit moment hebben, de volgende voorlopige conclusies trekken:

- Kosten voor de overheid betreffen met name de groep EER-studenten (65% van de totale groep buitenlandse studenten), die in Nederland een diploma komen behalen. In tegenstelling tot niet-EER studenten betalen deze studenten het wettelijke collegegeld en worden instellingen voor hen bekostigd. De gemiddelde onderwijsuitgaven voor deze studenten bedragen circa € 6 000. Op basis van de bijna 34 000 EU studenten in 2010 gaf de overheid vorig jaar in totaal circa € 205 miljoen per jaar uit aan deze groep buitenlandse studenten.
- Hiertegenover staat dat andere landen betalen voor een deel van de Nederlandse studenten die in het buitenland gaan studeren. In 2007 ging het om ruim 16 000 studenten. Als we de groei van de uitgaande diplomamobiliteit extrapoleren naar 2010, kom je uit op zo'n 18 900 Nederlandse studenten in het buitenland. Deze groep bespaart de Nederlandse overheid circa € 115 miljoen. Op basis van de kosten van zowel inkomende- als uitgaande mobiliteit is er voor de Nederlandse overheid een verschil van ongeveer € 90 miljoen per jaar.

In deze berekening zijn echter alleen de korte termijn effecten op de overheidsuitgaven meegenomen. BTW-opbrengsten op bestedingen en loonbelasting uit bijbanen zijn in deze berekening nog niet meegenomen. Dit geldt ook voor een aantal moeilijk te kwantificeren, maar potentieel belangrijke welvaartseffecten:

- *Baten van positief effect op de kwaliteit van het hoger onderwijs en daarmee een beter opgeleide beroepsbevolking:*
Recente cijfers van DUO en ROA tonen aan dat het Nederlandse hoger onderwijs de betere buitenlandse student aantrekt. De gemiddelde buitenlandse student haalt een hoger afstudeercijfer en studeert sneller af dan zijn Nederlandse counterpart. De grootste groep buitenlandse studenten, de Duitsers, presteren het best met een half punt hoger afstudeercijfer en een rendement dat bijna een kwart hoger ligt.

Het is mogelijk dat een *international classroom* met (veelal betere) buitenlandse studenten de prestaties van de gemiddelde Nederlandse student verbetert en daarmee bijdraagt aan een meer ambitieuze studiecultuur. Dat is het geval wanneer van betere buitenlandse studenten zogenaamde «peer-group-effects» uitgaan. Wel zijn er grenzen aan de baten van de «international classroom». Belangrijke voorwaarden zijn de kwaliteit van de instroom en een evenwichtige mix van nationaliteiten. Als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan een positief peer-effect omslaan naar een negatief kwaliteitseffect. Een peer effect bij een Duitstalige opleiding voor alleen Duitse studenten is bijvoorbeeld volledig afwezig.

- *Baten door sterkere internationale (handels)relaties:*
Zelfs als buitenlandse studenten terugkeren naar hun land van herkomst, kan dat leiden tot baten voor Nederland. Onderzoek laat zien dat er een 30% kans is dat juist zij in internationaal georiënteerde functies terechtkomen. In deze functies maken ze voor handel en investeringen vaak gebruik van hun Nederlandse netwerken. Een belangrijk gegeven, alleen al gezien de enorme exportmarkt die bijvoorbeeld Duitsland voor Nederland is en ook het enorme handelspotentieel van de vrije markt in Europa. Er is echter (nog) geen inzicht welk deel van deze baten valt toe te rekenen aan internationale mobiliteit van studenten, onderzoekers en andere kennismigranten.
- *Baten in de vorm van meer kennis en innovatie:*
Buitenlandse studenten die in Nederland blijven werken vergroten het kennisniveau en het innovatievermogen van Nederland. Als buitenlandse studenten na hun studie hier blijven werken of onderzoek doen, leidt dat tot een hoger BBP. Daarbij weten we uit economisch onderzoek¹ ook dat hoger opgeleiden van belang zijn voor hoogwaardige kenniseconomieën als Nederland omdat juist zij in staat zijn technologische mogelijkheden te benutten en tot innovatieve oplossingen te komen. Hoger opgeleiden kunnen door onderzoek en werk de technology frontier en het innovatievermogen vergroten. Met hoger opgeleide buitenlandse studenten stijgt het kennisniveau en neemt de productiecapaciteit en het innovatievermogen van Nederland toe.

Voorstel voor aanvullend onderzoek

Op basis van bovenstaande concludeer ik thans onvoldoende gegevens te hebben om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over het brede kosten-baten plaatje. Ik geef daarom opdracht aan het CPB voor vervolgonderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van in- en uitgaande mobiliteit. Dit aanvullende onderzoek betreft:

- bepaling van het netto effect van in- en uitgaande mobiliteit voor de overheidsfinanciën door onder meer ook het effect op BTW en belasting
- op bijbanen en het effect van eventuele extra druk op de collectief gefinancierde voorzieningen mee te nemen.
- Inzicht in ook het structurele effect op de overheidsfinanciën via berekening van de bijdragen van buitenlandse studenten aan de overheidsfinanciën over hun hele leven. Een deel van de buitenlandse studenten blijft na hun studie immers hier werken en draagt daarmee bij aan verbetering van de overheidsfinanciën via het betalen van belasting. Dit aanvullend onderzoek zou ook moeten leiden tot een beter inzicht in de «stay rate» van in Nederland afgestudeerde studenten
- uitwerking en concretisering van de verschillende welvaartseffecten van in- en uitgaande mobiliteit. Hierbij zullen ook eventuele verdringingseffecten op de arbeidsmarkt worden gezien.

¹ CPB, 2007, *Excellence for productivity*, Den Haag.

De resultaten van een vervolgonderzoek worden naar verwachting voorjaar 2012 opgeleverd. In mei 2012 zal de Tweede Kamer geïnformeerd worden over de uitkomsten.

4. Risicofactoren

Een internationaal georiënteerd hoger onderwijs is van belang voor de Nederlandse kenniseconomie. Ik wil hier echter ook wijzen op een aantal mogelijke risico's die afbreuk kunnen doen aan positieve effecten van internationalisering.

Ongebreidelde toename van de instroom van buitenlandse studenten, zeker in het geval van oververtegenwoordigde nationaliteiten, kan serieuze negatieve gevolgen gaan hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. Bij oververtegenwoordiging van bepaalde nationaliteiten zullen bijvoorbeeld veronderstelde baten van een «international classroom» minder uit de verf komen.

Ook de toegankelijkheid van opleidingen voor Nederlandse studenten kan in het gedrang komen. Van verdringingseffecten is thans nog geen sprake. Als ze er komen zullen ze eerst vooral lokaal neerslaan. Met de verwachte continue meerjarige doorgroei en met de uitbreiding van het aantal fixus opleidingen, zal er druk op de toegankelijkheid van opleidingen kunnen ontstaan. Trend is dat het aantal buitenlandse studenten bij fixus-opleidingen stijgt. Nader onderzoek op dit vlak is nodig.

Een belangrijk gegeven is hier uiteraard de EU context. Binnen de context van de Europese interne markt zijn afspraken gemaakt over vrij verkeer van goederen, diensten en personen met als doel de welvaart binnen Europa te vergroten. Binnen deze context dienen op basis van het non-discriminatie principe Nederlandse studenten en studenten uit een ander EU land onder dezelfde voorwaarden toegelaten te worden. Dat betekent dat mogelijkheden voor sturing zowel voor overheid als instellingen beperkt zijn.

Kwaliteit van zowel het onderwijs als van de student en niet kwantiteit moet leidend zijn in de werving van buitenlandse studenten en de inrichting van internationaal beleid van instellingen. Uit voorgaande blijkt dat de buitenlandse studenten over het algemeen kwalitatief goed zijn. Gezien de verwachte verdere groei in de komende jaren, onder andere als gevolg van de ontwikkelingen in Duitsland (gefaseerde inkorting van het secundair onderwijs, waardoor Duitsland de komende jaren een capaciteitstekort heeft in het hoger onderwijs) en het Verenigd Koninkrijk (forse verhoging collegegeld) zou de kwaliteit van de instroom echter diverser van aard kunnen worden.

Een ander risico betreft de meeneembare studiefinanciering. Om te voorkomen dat studenten uit andere EU-landen zonder enige band met Nederland gebruik kunnen maken van Nederlandse studiefinanciering om in hun eigen land (of een ander land) te studeren, is bij de introductie van de meeneembare studiefinanciering in 2007 de zogenaamde 3 uit 6-eis in de wet opgenomen. Deze eis houdt in dat een student tenminste 3 van de 6 jaren voorafgaand aan de inschrijving voor een buitenlandse opleiding rechtmatig in Nederland moet hebben gewoond, wil hij aanspraak hebben op studiefinanciering voor die opleiding.

Over deze 3 uit 6-eis loopt op dit moment een zaak bij het Europese Hof tussen de Europese Commissie en Nederland. De Europese Commissie stelt zich op het standpunt dat het woonplaatsvereiste (de 3 uit 6-eis) in strijd is met het Gemeenschapsrecht inzake het vrije verkeer van

werknemers als het wordt toegepast op migrerende werknemers en hun gezinsleden. De Commissie meent dat al is voldaan aan de band met Nederland vanwege het werk dat wordt verricht in Nederland door de migrerende werknemer. De Nederlandse regering meent echter dat het in het geding zijnde woonplaatsvereiste niet strijdig is met het Gemeenschapsrecht zolang het onverkort op studenten van alle EU-nationaliteiten wordt toegepast. Zij wordt hierin o.a. gesteund door Duitsland, België, Denemarken en Zweden. Een voor Nederland negatief uitvallende uitspraak kan grote consequenties hebben voor het voortbestaan van de meeneembare studiefinanciering in de huidige vorm. Het Europese Hof van Justitie zal naar verwachting in het voorjaar 2012 met een uitspraak komen.

5. Lijnen voor aanscherping van beleid

Uit een rondgang langs een aantal hoger onderwijsinstellingen, blijkt dat veel hoger onderwijsinstellingen bezig zijn met een verdere verbetering van de kwaliteit van internationalisering, met name ten aanzien van de «international classroom». Zij houden hier ook rekening mee in het wervingsbeleid. Er is echter wel verschil tussen instellingen en ruimte voor aanscherping op een aantal terreinen.

Dit beeld sluit aan bij de aanbeveling van de Onderwijsraad in haar rapport «*Weloverwogen gebruik van Engels in het hoger onderwijs*» (oktober 2011) dat het wenselijk is dat instellingen een duidelijk gemotiveerde visie en beleid op internationalisering en het daaruit voortvloeiende taalbeleid formuleren.

In het rapport constateert de Onderwijsraad een spanning tussen enerzijds de internationalisering van het hoger onderwijs en de verenigings van het onderwijs die daarvan mede het gevolg is en anderzijds de rol die het hoger onderwijs heeft te vervullen als hoeder van de Nederlandse taal en cultuur. Ook door Uw Kamer is dat verscheidene malen aan de orde gesteld, o.a. bij de recente behandeling van de OCW-begroting. De Onderwijsraad pleit in haar advies voor een doordacht taalbeleid op instellingsniveau, waarin wordt toegelicht om welke redenen welke taal of talen gebruikt worden. Verder pleit de Raad voor bevordering van de kwaliteit van het Engelstalig onderwijs, de beheersing door studenten van het Engels en meer kennismaking van buitenlandse studenten met de Nederlandse taal en cultuur.

De kern van mijn beleid op het terrein van hoger onderwijs is kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Het bevorderen van internationalisering en internationale mobiliteit is ingegeven door de impuls van internationalisering aan die kwaliteit. De governance bij het bevorderen van internationalisering is dat instellingen, studenten en onderzoekers volop ruimte krijgen om hun eigen keuzes te maken.

Hoewel deze uitgangspunten als zodanig niet ter discussie staan, geven de huidige analyse en ontwikkelingen uit de vorige paragrafen aanleiding tot vervolgstappen. Ik concludeer uit die analyse immers, dat:

- inkomende en uitgaande mobiliteit van studenten in het Nederlandse hoger onderwijs niet met elkaar in evenwicht zijn; de inkomende mobiliteit is beduidend groter dan de uitgaande mobiliteit;
- inkomende mobiliteit naar verwachting nog toeneemt;
- zich op grond daarvan risico's kunnen voordoen voor de kwaliteit van het onderwijs;
- instellingen niet altijd duidelijk zijn in de relatie tussen de werving van buitenlandse studenten en het kwaliteitsbeleid van de instelling (waardoor het soms meer om de kwantiteit dan de kwaliteit lijkt te gaan);

- het aantal buitenlanders dat na de studie in Nederland blijft werken (en de baten daarvan voor Nederland) nog verhoogd kan worden.

Ik zal de scheve balans tussen uitgaande en inkomende mobiliteit en met name de onevenwichtigheden in de bekostiging die daarvan het gevolg zijn, op EU-niveau agenderen. In de basis is de bekostiging van mobiliteitsstromen binnen de Europese Hoger Onderwijs Ruimte niet goed geregeld. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal landen, met een hoog niveau onderwijs, waaronder Nederland, met grotere inkomende- dan uitgaande mobiliteit geconfronteerd worden en daardoor met extra kosten.

Andersom worden andere landen geconfronteerd met een leegloop van studenten (brain drain). Met de toenemende stroom buitenlandse studenten en verschuivingen tussen landen, wordt de noodzaak om te komen tot een evenwichtige verdeling van de kosten steeds groter. Gezien de politieke gevoeligheid en complexiteit van dit vraagstuk, zal dit een proces voor de langere termijn zijn. Niettemin zal Nederland dit punt actief aan blijven kaarten bij de Europese Commissie en in Bologna verband, en actief steun zoeken bij andere landen (onder andere Oostenrijk en Denemarken).

Ik zal ook, gezien de grote vertegenwoordiging van Duitse studenten en de verwachte extra toestroom als gevolg van de hervormingen in het secundair onderwijs en afschaffing van de dienstplicht, het spoor van een eventuele toekomstig op te zetten verrekensysteem met Duitsland cq. aangrenzende Duitse deelstaten (o.a. Nordrhein-Westfalen) verder verkennen in het bestaande reguliere contact met Duitsland. Tussen Denemarken en Zweden bestaat sinds 1996 al zo'n onderling verrekensysteem.

Daarnaast zal ik met instellingen in overleg treden over de volgende beleidsaanscherpingen:

- 1) Instellingen besteden meer aandacht aan de mogelijkheden voor uitgaande mobiliteit van studenten, gezien het belang van een goede voorbereiding van de Nederlandse student op de internationale arbeidsmarkt.
- 2) Instellingen zijn kritisch op de kwaliteit van de inkomende mobiliteit. Zij krijgen onder andere meer mogelijkheden voor selectie aan de poort.
- 3) Instellingen sturen meer op een gebalanceerde mix van nationaliteiten in de «international classroom». Oververtegenwoordiging van specifieke groepen buitenlandse studenten gaat ten koste van de kwaliteit en zal in principe ontmoedigd worden,
- 4) Instellingen geven internationalisering een duidelijke plek in hun kwaliteitsbeleid, bijvoorbeeld door meer te werken met bijzondere kenmerken van de NVAO.
- 5) Instellingen voeren actiever beleid op de binding met Nederland

Ad 1: Stimuleren van uitgaande mobiliteit

Grotere mobiliteit van Nederlandse studenten is gewenst ter voorbereiding op de internationale arbeidsmarkt en kan ook bijdragen aan meer balans tussen in- en uitgaande mobiliteit. Instellingen doen al het nodige om mobiliteit te bevorderen, omdat zij het belang ervan zien om de Nederlandse student voor te bereiden op de internationale arbeidsmarkt. Steeds meer instellingen bouwen «mobility windows» and joint degrees in hun curricula, gebaseerd op structurele hoogwaardige samenwerkingsrelaties met instellingen in het buitenland en het principe van wederkerigheid (balans in- en uitgaande mobiliteit is structureel in evenwicht). In het bijzonder zou bezien moeten worden waarom de mobiliteit naar Duitsland ver achterblijft bij de instroom vanuit Duitsland. Gezien het enorme handelspotentieel met Duitsland zouden wellicht ook bedrijven

een belangrijker rol kunnen spelen in stimulering van mobiliteit naar Duitsland via het leveren van stages, onderzoekopdrachten, beurzen e.d.

Ad 2: Selectie van de beste studenten

Zoals eerder aangegeven is de verwachting dat de instroom van buitenlandse studenten, onder andere als gevolg van de ontwikkelingen in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk verder zal groeien, waarbij de kwaliteit van de instroom waarschijnlijk meer divers van aard zal worden. Een belangrijk instrument om te voorkomen dat straks grote groepen studenten van mindere kwaliteit hun geluk gaan zoeken in Nederland, is selectie aan de poort. Uitgangspunt is dat als er sprake is van een «gevaar» voor het niveau van de opleiding, we dan selectie kunnen toepassen.

Ad 3: Sturing op een gebalanceerde mix van nationaliteiten

Eerder is aangegeven dat aanwezigheid van kwalitatief goede buitenlandse studenten een positief «peer effect» kan hebben. Echter alleen in het geval er sprake is van een goede mix van nationaliteiten en geen oververtegenwoordiging van een bepaalde nationaliteit. Instellingen zouden daarom, binnen de EU context van gelijke toelating van Nederlandse en EU studenten, moeten proberen maximaal te sturen op een gebalanceerde mix van nationaliteiten en culturen in de «international classroom». In geval van oververtegenwoordiging van Duitse studenten, zouden instellingen een eigen verantwoordelijkheid moeten nemen om te stoppen met actieve werving van Duitse studenten en zich meer te richten op minder vertegenwoordigde nationaliteiten. Diverse instellingen sturen in hun werving ook op een minimaal percentage (30–50%) Nederlandse studenten in de «international classroom».

Wat betreft opleidingen in Engels of Duits zou als uitgangspunt met het veld afgesproken moeten worden dat deze anderstalige opleidingen in principe in de vorm van een «international classroom» gegeven worden en niet in een «classroom» gedomineerd door Nederlandse- en/of studenten van een specifieke nationaliteit.

Dit geldt in het bijzonder voor een aantal Duitstalige opleidingen in de grensstreek met Duitsland, die in sommige gevallen geheel bezet worden door Duitse studenten en niet direct voldoen aan een sterke behoefte vanuit de Nederlandse arbeidsmarkt. Deze opleidingen zouden afgebouwd moeten worden, dan wel gestoeld moeten worden op wederkerige joint partnerships met Duitse instellingen (die bijvoorbeeld opleidingen voor de Nederlandse arbeidsmarkt in het grensgebied verzorgen). Ultiem behoud ik mij voor deze gevallen het recht voor om op basis van artikel 6.5 van de WHW in te grijpen. Dit artikel stelt dat het recht aan een opleiding ontnomen kan worden indien deze niet doelmatig kan worden geacht.

Ad 4: Transparant internationaliserings- en kwaliteitsbeleid van instellingen

Aansluitend bij de aanbevelingen van de Onderwijsraad ten aanzien van een duidelijker internationaliserings- en taalbeleid, zouden instellingen transparant(er) moeten zijn over de relatie tussen hun wervings-, mobiliteits- en internationaliseringsbeleid (inclusief taalbeleid). Hoe staan deze in functie van hun onderwijs- en kwaliteitsdoelen? Bij veel instellingen is deze samenhang niet altijd even duidelijk en overtuigend. Voorstel is om deze informatie op te nemen in de interne kwaliteitszorg van instellingen. Ter ondersteuning zouden instellingen, al dan niet verplichtend (voor opleidingen met een substantieel percentage buitenlandse studenten) gebruik kunnen gaan maken van het *NVAO bijzonder keurmerk internationalisering*. Dit keurmerk kijkt specifiek naar zaken,

zoals de visie op internationalisering, de leeruitkomsten, kwaliteit van docenten en samenstelling van de studentenpopulatie.

Ad 5: Actief beleid om buitenlandse studenten aan Nederland te binden
Instellingen zouden om de integratie van buitenlandse studenten te bevorderen meer dan nu het geval is kunnen sturen op kennismaking met de Nederlandse taal en cultuur, bij voorkeur in een zo vroeg mogelijke fase. Dit wordt ook aanbevolen door de Onderwijsraad. Onder andere door buitenlandse studenten te stimuleren Nederlands te leren (als verplichtend al dan niet optioneel onderdeel van de opleiding), hen kennis te laten maken met de Nederlandse cultuur en door binding van buitenlandse studenten aan bedrijven in de regio. Instellingen kunnen ook beter gebruik maken van hun alumni-netwerk in verband met toekomstige contacten en handelsrelaties. Initiatieven op dit gebied komen in toenemende mate van de grond, maar kunnen verder verbreed worden.

Bovengenoemde stappen geven de richting aan van mijn beleid. Aansluitend bij de zelfregulering van de sector wil ik afspraken maken met het veld hoe deze beleidsaanscherpingen het best kunnen worden ingevuld en aangepakt. Daarnaast zal ik met instellingen in de grensregio's met een sterk internationaal profiel nadere afspraken maken.

6. Vervolgtraject

De komende periode zal ik benutten om op basis van de geschetste kwaliteitslijn het overleg aan te gaan met de instellingen over de vraag hoe zij in hun beleid ervoor kunnen zorg dragen dat de kwalitatieve opbrengsten van internationalisering worden gemaximaliseerd. De komende periode zal ook het aangekondigde bredere nader onderzoek plaatsvinden omtrent de kosten en baten van in- en uitgaande mobiliteit (geplande oplevering voorjaar 2012).

In mei 2012 zal ik de Tweede Kamer per brief nader informeren over de uitkomsten van zowel het overleg met de instellingen als het bredere onderzoek en de finale conclusies die hier uit te trekken zijn.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra

a. Volledige studie in het buitenland met meeneembare studiefinanciering

Met de invoering van de meeneembare studiefinanciering in 2007 zijn de keuzemogelijkheden voor studenten in het hoger onderwijs flink vergroot. De Nuffic beheert een lijst van instellingen waaraan wereldwijd met meeneembare studiefinanciering gestudeerd kan worden. In 2009 maakten circa 7000 studerenden gebruik hiervan. Dit aantal is gestaag gegroeid tot circa 9000 studenten nu. Er is dus ruimte voor verdere groei.

b. Inbouw van een studieverblijf in het curriculum («mobility window»)

In diverse opleidingen is het verplicht een studieperiode in het buitenland te doen. In dergelijke opleidingen is het curriculum zo gestructureerd dat studenten drie maanden tot een half jaar elders een onderdeel van hun studie kunnen uitvoeren. En ook zonder de verplichting van een buitenland stage hebben veel instellingen tegenwoordig een dergelijk «mobility window» in hun curriculum ingebouwd.

Dikwijls zijn er structurele samenwerkingsrelaties met instellingen in het buitenland om studentenuitwisseling vorm te geven. De structureel samenwerkende partners kennen elkaar en hebben vertrouwen in elkaars lesprogramma's en beoordelingen. De over en weer behaalde studiepunten worden meegeteld in het onderwijsprogramma van de student. Op die manier verliest de student geen studietijd.

c. Door de Europese Commissie gesubsidieerde programma's

Wanneer studenten additionele financiering zoeken voor hun verblijf in het buitenland kunnen zijn o.a. gebruik maken van Erasmus programma en het Erasmus Mundus programma, uitgevoerd door het nationaal Agentschap Leven Lang Leren, een samenwerkingsverband van Nuffic, CINOP en het Europees Platform. OCW draagt de helft bij aan de uitvoeringskosten van het Agentschap (circa 1.7 mln. per jaar).

Het Erasmus programma, voor studiepunt mobiliteit binnen de Europese Unie. Jaarlijks is ca 14 miljoen Euro beschikbaar voor Nederland. Het Tempus programma, gericht op modernisering van het hoger onderwijs in partnerlanden rond de EU. Studentenmobiliteit is beperkt mogelijk binnen de projecten, geoormerkt voor partnerlanden, niet voor lidstaten. Projecten krijgen gemiddeld € 1 miljoen subsidie. Er lopen circa 20 projecten met NL deelname, waarvan 3 met een NL instelling als coördinator. Totaal EU-budget voor de huidige «call for proposals» is € 78 miljoen. In het studiejaar 2010/2011 waren er gefinancierd door Erasmus en Tempus samen 7 678 uitgaande studenten en 8 081 inkomende studenten (bron IMON 2010).

Erasmus Mundus, gericht op het gezamenlijk over grenzen heen aanbieden van excellente joint programmes. Focus en criteria verschuiven jaarlijks iets. Jaarlijks is er een call for proposals met selectie op basis van kwaliteitscriteria. Er is sprake van forse competitie, iets van 15% van de aanvragen wordt toegekend. Er lopen 38 Erasmus Mundus joint masters en 16 Erasmus Mundus joint doctoraatsprogramma's in Nederland op dit moment, waarvan 30 masters en 10 doctorates geselecteerd zijn in 2011. Nederland is in vier projecten coördinator, allen master programma's. Jaarlijks is ongeveer 260 Miljoen Euro beschikbaar. Gemiddeld was het percentage gehonoreerde projecten in 2011 19% van alle aangevraagde projecten. Nederlandse instellingen kregen 21% van hun projectaanvragen gehonoreerd. Ook met het oog op bovengenoemd Erasmus

Mundus programma is aan Nederlandse instellingen de wettelijke mogelijkheid geboden om joint programmes aan te bieden.

d. Nationale beursprogramma's

Daarnaast zijn er diverse nationale beursprogramma's om mobiliteit te stimuleren. Zie voor meer informatie: <http://www.nuffic.nl/nederlandse-studenten/financiering/beursopener>