

Vergaderjaar 2012–2013

22 452

Internationalisering van het onderwijs

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2013

1. Aanleiding

De sociaaleconomische Raad (SER) stelde op 14 april unaniem zijn advies vast over het binden van internationale studenten aan Nederland: «Make it in the Netherlands!».¹ In deze brief geef ik een reactie op dit advies.²

De vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verzocht mij daarnaast een reactie te geven³ op de Richtlijn over het aantrekkelijk maken van de toegankelijkheid van de EU voor studenten en onderzoekers⁴ en op het rapport «Immigratie van internationale studenten naar Nederland».⁵ Dit verzoek is meegenomen in deze kabinetsreactie voor zover het de groep internationale studenten betreft. Voor de genoemde EU-Richtlijn verwijs ik naar het recente BNC-fiche, waarin de kabinetsstandpunten over de Richtlijn zijn opgenomen.⁶

Omdat de Adviesraad voor Wetenschap en Technologie (AWT) medio 2013 een advies over de arbeidsmarkt voor kenniswerkers uitbrengt, ligt de focus van deze kabinetsreactie op de aantrekkelijkheid van Nederland voor studenten. In de reactie op het AWT-advies, die zal voortbouwen op deze kabinetsreactie, zal het kabinet dieper ingaan op de aantrekkelijkheid van Nederland voor kenniswerkers in het algemeen en onderzoekers in het bijzonder.

¹ SER (2013) Make it in the Netherlands!

² Aanbieding SER-advies «Make it in the Netherlands!», Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³ 4 april 2013, Het aantrekkelijk maken van de toegankelijkheid van de EU voor internationale studenten en onderzoekers

⁴ COM (2013) 151

⁵ EMN (2012) Immigratie van internationale studenten naar Nederland

⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, 31 mei 2013, Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen, fiche 1.

2. Samenvatting: Make it in the Netherlands

Werving en binding van talentvolle internationale studenten zijn van groot belang voor de Nederlandse kenniseconomie. Dit verhoogt de kwaliteit van het onderwijs en het studiesucces van zowel Nederlandse als internationale studenten, verbetert de studie-ervaring van internationale studenten, versterkt de internationale profilering van het Nederlandse hoger onderwijs, draagt bij aan de beschikbaarheid van personeel in sectoren als bèta-techniek en levert stevige economische baten op. Met andere woorden: binding van internationaal talent zorgt voor een versterking van de internationale kenniseconomie van Nederland.

Met deze brief wil ik om te beginnen duidelijk markeren: internationaal talent is van harte welkom in Nederland, om te studeren én om carrière te maken. We gaan internationaal talent uitdagen om na de studie een carrière in Nederland te beginnen, om een aantal jaar in Nederland te komen werken als kennismigrant en om ook daarna een duurzame band met Nederland te houden. Een grote stap naar *brain circulation*. Om internationaal talent te binden en te boeien zal onder andere een gezamenlijk, meerjarig actieplan worden opgezet met als titel «*Make it in the Netherlands*».

De basis voor het actieplan is het recente SER-advies over binding. In dit advies geeft de SER een scherpe analyse van het belang van binding en komt de SER met concrete aanbevelingen om binding te versterken. De concrete maatregelen die de SER aanbeveelt zal ik betrekken bij het gezamenlijke actieplan. Ik streef naar een integrale aanpak waarmee we de belangrijkste aspecten om Nederland aantrekkelijker te maken gezamenlijk verbeteren. Onderdeel van deze integrale aanpak is het recent gesloten Techniekpact, het reeds genoemde AWT-advies, maar ook de studie die het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de loop van 2013 uitbrengt over de attractiviteit van Nederland voor internationale kenniswerkers. In deze brief zal ik achtereenvolgens reageren op de analyse van de SER en op de belangrijkste aanbevelingen uit het advies.

3. Binding is van groot belang voor een internationale kenniseconomie

De SER onderstreept in zijn advies het belang van werven en binden van internationale studenten. Positieve effecten zijn er voor alle betrokken partijen, maar ook voor Nederland als geheel. Daarbij gaat het zowel om kwalitatieve als kwantitatieve baten.⁷

Internationaal talent zorgt via «*peer group effecten*» voor hogere onderwijskwaliteit. Nederlandse en internationale studenten verwerven door nauwe samenwerking interculturele competenties en leren samenwerken in een multiculturele omgeving. Voor instellingen biedt de aanwezigheid van internationaal talent kansen voor profilering en excellentie. Bedrijven, zeker in topsectoren en sectoren waar tijdelijk een grotere vraag naar personeel is dan aanbod aan personeel, kunnen met deze talentvolle groep vacatures opvullen. De bètatechnische sector is daarvan nu een goed voorbeeld, maar op termijn worden ook in andere sectoren knelpunten verwacht. Internationale studenten zijn een verbindende factor tussen Nederland en het buitenland en helpen zo om handelsrelaties te versterken. Zelfs als internationale studenten na

⁷ Deze conclusie wordt ook expliciet onderschreven in EMN (2013) immigratie van internationale studenten naar Nederland: «Internationale studenten zijn van groot belang voor Nederland. Niet alleen voor de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs, maar ook voor de Nederlandse economie (...)» (p. 98)

afstuderen terugkeren naar het buitenland kunnen ze als «ambassadeurs» optreden voor Nederland en het Nederlandse bedrijfsleven. Ook wordt Nederland voor bedrijven aantrekkelijker als vestigingsplaats door de aanwezigheid van onderwijsinstellingen en een hoogwaardige, internationale kennisinfrastructuur.

Maar ook financieel heeft werving en binding van internationale studenten positieve effecten. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft op verzoek van OCW uitgezocht wat de kosten en baten zijn van internationale studenten.⁸ Een globale berekening van het CPB laat zien dat de huidige internationale studentenstromen een positief effect hebben op de Nederlandse overheidsfinanciën. De netto instroom van studenten leidt weliswaar tot extra kosten tijdens de studietijd, maar deze worden meer dan gecompenseerd door latere (belasting)inkomsten van afgestudeerde hoogopgeleiden die in Nederland blijven werken.⁹

Werving en binding van internationale studenten dient de welvaartsgroei in Nederland in het algemeen: «Nederland verwerft daarmee hoogopgeleide, ambitieuze en ondernemende talenten die – als ze in Nederland blijven als kennismigrant – de productiviteitsgroei en innovatiekracht van de Nederlandse economie kunnen versterken. Zo kunnen buitenlandse studenten die (tijdelijk) in Nederland blijven werken de basis vormen voor hoogwaardige internationale kennisnetwerken die zowel in Nederland als in het land van herkomst van de studenten wortelen.» Maar binding heeft ook een sterke regionale kant, omdat de economische ontwikkeling en de arbeidsmarkt sterk regio-afhankelijk zijn. Een treffend voorbeeld daarvan is de Brainport regio, waar Nederlandse bedrijven als ASML steeds vaker zijn aangewezen op internationaal talent om in hun vacatures te voorzien.

Binding is dus van groot belang voor internationale en Nederlandse studenten, voor hogescholen en universiteiten, voor het bedrijfsleven en voor Nederland als geheel. Deze conclusie van de SER onderschrijf ik van harte.

Met de SER realiseer ik me dat het aantrekken van internationaal talent het risico van verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt mee kan brengen. Dit is zeker in tijden van stijgende (jeugd-)werkloosheid een aandachtspunt. Bij de invulling van het gezamenlijke actieplan wordt rekening gehouden met het risico van verdringing. Tegelijkertijd is het op de lange termijn van groot belang om de aantrekkelijkheid voor internationale studenten, onderzoekers en kenniswerkers te vergroten om Nederland concurrerend te houden. En door in het bijzonder te focussen op topsectoren, op sectoren waar tijdelijk een grotere vraag naar personeel is dan aanbod aan personeel en op tijdelijke *brain circulation* in plaats van enkel op permanente migratie, kan het risico op verdringing verder worden verminderd. Bovendien leiden toptalenten ook weer tot werkgelegenheid, innovatie en economische groei; talent trekt talent aan.

⁸ CPB (2012) De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs.

⁹ De omvang van het positieve effect is sterk afhankelijk van de gemaakte aannames over de kansen dat buitenlandse studenten in het land van studie blijven werken. Uitgaande van een geschatte lange termijn blijfkans van 19%, resulteert een jaarlijks positief effect op de overheidsfinanciën van ongeveer € 740 mln. Dit betreft het effect bij de huidige studentenstromen van en naar Nederland ten opzichte van een situatie waarin geen studentmobiliteit plaatsvindt. De beperkte kennis over blijfkansen van buitenlandse studenten in Nederland en van Nederlandse studenten in het buitenland maakt deze uitkomst onzeker. Bij lagere blijfkansen van buitenlandse studenten in Nederland neemt de grootte van het effect af. Diverse gevoeligheidsanalyses laten zien dat ook bij zeer sterke aanpassingen van de aannames, zoals een verlaging van de blijfkans tot 2,5%, nog altijd licht positieve effecten resulteren. Het is daarom zeer waarschijnlijk dat de huidige internationale studentenstromen in positieve zin bijdragen aan de Nederlandse overheidsfinanciën.

Daarom ben ik, met de SER, van mening dat onder de juiste randvoorwaarden het risico van verdringing beperkt is.

4. Veel internationale studenten ambiëren een carrière in Nederland

Veel internationale studenten hebben de wens om in Nederland te blijven na afstuderen. Maar liefst 64% van de masterstudenten zou in Nederland willen blijven, 16% vertrekt zeker en de rest weet het nog niet.¹⁰ Voor promovendi zijn de cijfers vergelijkbaar. Daarmee scoort Nederland hoger dan het Verenigd Koninkrijk (51%), vergelijkbaar met Frankrijk (65%), maar lager dan Zweden en Duitsland (76% en 80%). Opvallend daarbij is dat internationale studenten eerder in Nederland willen blijven als ze tijdens hun studie al werkervaring hebben opgedaan in het Nederland.

Toch blijft in de praktijk een veel kleiner deel van de studenten na afstuderen in Nederland. Het CPB gaat uit van een permanente *stayrate* van 19%. Voor een korter verblijf (een paar jaar) zijn de percentages iets hoger. Een recent onderzoek van de OESO onder niet-EER-masterstudenten en promovendi kwam uit op een *stayrate* van 27%.¹¹ Er zijn dus obstakels waar studenten tegenaan lopen bij hun wens om in Nederland te blijven.

Bovendien, zo constateert de SER, kiezen weinig internationale studenten voor een studie in de bèta-technische sector, terwijl in deze sector een grote vraag naar personeel is. Ongeveer 7% van de internationale studenten in Nederland studeert techniek, terwijl dit in andere landen aanmerkelijk hoger is (Zweden 52%, Finland 43%, Duitsland 38%). Er is al met al dus voldoende ruimte voor verbetering, waarin het recente Techniekpact een eerste stap is.¹²

Landen om ons heen zetten al belangrijke stappen in het verbeteren van de aantrekkelijkheid voor internationaal talent.¹³ De «*Make it in Germany*»-campagne is een zichtbaar resultaat van de ambitie om meer internationaal talent naar Duitsland te trekken. In de diverse campagnes wordt nadrukkelijk de link gelegd met de kansen die hoogopgeleiden hebben op de Duitse arbeidsmarkt. Ook Denemarken (het «*Consortium for global talent*») en Zweden voeren actief beleid om met internationale studenten (verwachte) knelpunten op de arbeidsmarkt op te vullen en hun concurrentiepositie te verbeteren.

Deze initiatieven bieden interessante aanknopingspunten voor de ambitie van dit kabinet om Nederland aantrekkelijker te maken voor internationaal talent. En ze onderstrepen de waarde van een landelijke en integrale aanpak.

5. Van analyse naar actie

De SER ziet, vanuit een sociaaleconomisch perspectief, kansen in het meer strategisch vergroten van de instroom van internationale studenten en in het verhogen van de binding aan de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarbij is meer strategische werving van belang, moeten praktische

¹⁰ MPG (2012) Mobile talent?

¹¹ OESO (2012) Education at a glance. (Het verschil in definitie zit onder meer in de onderzochte studentenpopulatie en het aantal jaar na afstuderen waarop de *stayrate* betrekking heeft.)

¹² Techniekpact (2013)

¹³ H. de Wit en N. Ripmeester (2012) Het behouden van buitenlandse studenten voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Een vergelijkende analyse van beleidsplannen en initiatieven in vier Europese landen: Duitsland, Denemarken, Zweden en Finland. Rapport in opdracht van OCW/Agentschap NL, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

belemmeringen worden aangepakt, maar is het vooral ook van belang dat Nederland een aantrekkelijk klimaat biedt voor internationale studenten. Een klimaat waarin zij zich welkom voelen en excellente studenten zich uitgedaagd voelen.

De SER geeft aanbevelingen om een carrière in Nederland aantrekkelijker te maken en verbindt deze in drie clusters:

1. De arbeidsmarkt en de voorbereiding daarop tijdens de studie;
2. De Nederlandse taal, de cultuur en het sociale leven;
3. Praktische zaken, zoals huisvesting en administratieve regelingen.¹⁴

Vervolgens adviseert de SER twee stappen:

1. Vergroot de instroom van buitenlandse studenten, met name voor opleidingen gerelateerd aan arbeidsmarkttekorten;
2. Verhoog het bindingspercentage van buitenlandse afgestudeerden met opleidingen gerelateerd aan arbeidsmarkttekorten.

Daarnaast adviseert de SER activiteiten te ondernemen om Nederland voor de generieke groep internationale studenten aantrekkelijker te maken. De SER ziet afstemming en samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijven als cruciale succesfactoren voor de werving en binding van internationale studenten. Daarbij kan de overheid een initiërende en stimulerende rol vervullen om die afstemming en samenwerking te realiseren.

Deze analyse en aanbevelingen neem ik ter harte. Er liggen aanzienlijke kansen om meer – en meer gericht – talent naar Nederland te trekken en om dit talent aan Nederland te binden. Daarom zal ik de komende maanden, samen met mijn collegaministers en samen met andere belanghebbenden, een gezamenlijk, meerjarig actieplan opstellen met als titel «*Make it in the Netherlands*».

6. Vervolgstappen

Gezamenlijk Actieplan «Make it in the Netherlands»

OCW en Nuffic nemen het voortouw om alle belanghebbenden bij dit actieplan samen te brengen. Dit zijn onder meer de VSNU, Vereniging Hogescholen, VNO-NCW, MKB-Nederland, Kences, IND, Studielink, Studiekeuze123, LSVb, ISO, de vakbeweging en de VNG, maar ook de Ministeries van EZ, SZW, VenJ, BZ, BZK en VWS. De coördinatie in de uitvoering van dit actieplan is belegd bij Nuffic. Het actieplan richt zich enerzijds op studenten in specifieke sectoren zoals bèta-techniek, maar anderzijds ook op de generieke groep internationale studenten. Het is immers van belang om de aantrekkelijkheid van Nederland voor de hele studentenpopulatie te vergroten.

In dit actieplan worden de concrete maatregelen uitgewerkt om internationaal talent aan Nederland te binden – voor, tijdens en na de studie. Belangrijke thema's zijn, in lijn met het SER-advies:

1. Alles begint bij taal: We gaan het aantrekkelijker maken voor internationale studenten om Nederlands te leren. Nederland is een aantrekke-

¹⁴ De overheid kan volgens de SER de regelgeving voor met name studenten van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) op een aantal punten aanpassen. De SER wil daarmee voorkomen dat een interessante groep niet-EER-studenten Nederland links laat liggen. Voorbeelden die de SER noemt zijn o.a. de leges voor de verblijfsvergunning Zoekjaar te verlagen of af te schaffen, de huidige Regeling Zoekjaar te onderzoeken op effectiviteit, de tewerkstellingsvergunning niet langer te verplichten bij de Regeling hoogopgeleiden en de urennorm voor werken naast de studie flexibeler te maken. Voor meer informatie over de huidige procedures, zie EMN (2013) Immigratie van internationale studenten naar Nederland.

- lijk studieland, mede vanwege de mogelijkheden om Engelstalig onderwijs te volgen. Maar voor het opbouwen van een band met Nederland en het instromen op de Nederlandse arbeidsmarkt blijkt beheersing van de Nederlandse taal vaak een vereiste.
2. Van studie naar carrière. Zonder baan geen binding. We gaan meer strategisch werven op arbeidsmarktperspectieven, de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt versterken, en internationale studenten eerder in aanraking brengen met de Nederlandse arbeidsmarkt.
 3. Breaking the bubble. Internationale studenten vinden het vaak lastig om in contact te komen met Nederlandse studenten en een band op te bouwen met Nederland. Daardoor blijven ze vaak binnen hun eigen groep internationale studenten (ook wel bekend als de *Erasmus Bubble*). In het actieplan worden stappen gezet voor de sociale integratie van internationale studenten, onder meer binnen de *international classroom*.
 4. Van rompslomp naar warm welkom. De SER benadrukt dat administratieve procedures en praktische zaken soepeler moeten verlopen; die worden nog te vaak ervaren als barrière. Daar hoort ook bij dat informatie en administratieve procedures meer dan nu tweetalig worden gemaakt, dus zowel in het Nederlands als in het Engels. Praktische zaken als huisvesting en een zorgverzekering worden hier ook bij betrokken.
 5. Denken en doen. Denken: We gaan de maatschappelijke discussie over binding aanjagen om de internationale *mindset* van Nederland te versterken. En doen: Het actieplan moet niet blijven hangen in mooie ambities. Voor een duurzaam resultaat van het actieplan is het van belang om alle partijen nauw bij de acties te betrekken, een heldere taakverdeling te maken en over de juiste informatie te beschikken. Alleen dan kunnen concrete resultaten worden bereikt.

Deze thema's worden binnen het actieplan voortvarend en ambitieus opgepakt door de betrokken partijen. Bij de uitwerking zal een belangrijke randvoorwaarde zijn dat internationale studenten en kenniswerkers worden ingezet daar waar ze een toegevoegde waarde hebben bovenop het Nederlandse arbeidspotentieel. Er zal worden gekeken op welke manier we een uitnodigend beleid kunnen hanteren zonder dat onaanvaardbare risico's ontstaan op misbruik (bijvoorbeeld mensenhandel of toegang tot Nederland voor studiedoeleinden zonder dat feitelijk wordt gestudeerd). Bij de uitwerking wordt tevens nauw samengewerkt met de regio's en regionale initiatieven, zoals *Brainport International Community*. Kennisdeling over deze regionale initiatieven en waar mogelijk landelijk opschalen van *best-practices* zal onderdeel van het actieplan zijn. Veel van deze initiatieven zijn op mijn verzoek al in kaart gebracht in een verkenning van Agentschap NL.¹⁵

Als onderdeel van dit actieplan is voor de zomer een *high-level bijeenkomst* met belanghebbenden georganiseerd, om tot een gezamenlijke ambitie en uitwerking te komen. De uitkomsten hiervan worden meegenomen in het uiteindelijke actieplan dat in het najaar van 2013 wordt gelanceerd.

Techniekpact

Een belangrijke bouwsteen voor het actieplan is het recente Techniekpact. Hierin is onder meer opgenomen:

¹⁵ Agentschap NL (2013) Binding van buitenlandse studenten aan de arbeidsmarkt in Nederland. Een veldverkenning naar initiatieven en hun succes- en faalfactoren. In opdracht van OCW, Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

«Nederland wordt aantrekkelijker voor buitenlandse studenten, ook voor studenten in bètatechnische opleidingen. De kosten voor een verblijfsvergunning voor buitenlandse studenten zijn dit voorjaar gehalveerd. Per 1 juni 2013 is het niet meer nodig om jaarlijks de verblijfsvergunning te verlengen, maar wordt de verblijfsvergunning voor de duur van de studie verstrekt, waardoor administratieve lasten en kosten voor de student afnemen. Het bedrijfsleven biedt meer werkervaringsplekken zoals stageplaatsen en traineeships aan voor internationale studenten in bètatechnische opleidingen. De universiteiten intensiveren hun gezamenlijke inspanningen om meer (inter)nationale studenten te laten instromen in bètatechnische studies.»

Daarnaast bevat het Techniepact de afspraak dat bedrijven uit de topsectoren jaarlijks 1.000 studiebeurzen ter beschikking stellen voor excellente Nederlandse en internationale bèta en technologie studenten in het hoger onderwijs (voor bachelor en master).

Verder onderzoek

Zoals hierboven aangegeven is zal de AWT medio 2013 een advies uitbrengen over de arbeidsmarkt voor kenniswerkers. Dit onderwerp heeft belangrijke raakvlakken met de gezamenlijke inspanningen voor het werven en binden van internationale studenten. In de kabinetsreactie op dit advies wordt gekeken naar de aantrekkelijkheid van Nederland voor kenniswerkers in het algemeen en onderzoekers in het bijzonder. Daarmee bouwt die kabinetsreactie voort op deze brief over de aantrekkelijkheid van Nederland voor internationale studenten.

In de loop van 2013 zal ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een studie uitbrengen over de attractiviteit van Nederland voor internationale kenniswerkers en de voorwaarden voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat. De uitkomsten van deze studie worden betrokken bij de verdere inspanningen om internationale studenten te werven en te binden aan Nederland.

Daarnaast vraagt het kabinet de SER om advies over de rol en mogelijke bijdrage van arbeidsmigratie aan de Nederlandse economie in de toekomst, en van kennismigranten in het bijzonder. Zij kunnen namelijk een belangrijke rol spelen om knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt te verminderen, bijvoorbeeld in de bèta-technologische sector. Maar ook op langere termijn moet Nederland aantrekkelijk blijven voor internationale kenniswerkers, zeker in een tijd waarin de bevolking demografisch verandert door vergrijzing en de concurrentie met opkomende economieën en de reeds hoogontwikkelde economieën om hoogopgeleide kenniswerkers toeneemt. Dit bredere adviesonderwerp is een waardevolle aanvulling op het SER-advies «*Make it in the Netherlands!*».

7. Tot slot

Deze brief bevat de ambitie om Nederland aantrekkelijker te maken voor internationale studenten en geeft inzicht in de stappen die worden gezet om die aantrekkelijkheid te vergroten. We gaan internationaal talent uitdagen om na de studie hun carrière in Nederland te beginnen, om een aantal jaar in Nederland te komen werken en om ook daarna een

duurzame band met Nederland te houden. Maar deze brief is ook zelf een stap in dit proces. Met deze brief wil ik duidelijk markeren: internationaal talent is van harte welkom in Nederland, voor studie én voor carrière.

Mede namens de Minister van Economische Zaken en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker