



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

De toekomst van mobiliteit van lerenden

*Kabinetsreactie op het Groenboek 'De
leermobiliteit van jongeren bevorderen'*

Datum

6 november 2009

Inleiding

Op 8 juli 2009 publiceerde de Europese Commissie het Groenboek 'De leermobiliteit van jongeren bevorderen'.¹ Met het Groenboek wil de Europese Commissie een debat op gang brengen over hoe de mogelijkheden voor Europese jongeren om hun kennis en vaardigheden te ontwikkelen door middel van een leerperiode in het buitenland het beste kunnen worden vergroot. De Europese consultatie op basis van dit Groenboek loopt tot 15 december 2009. Met deze kabinetsreactie wil het kabinet zijn bijdrage leveren aan de discussie over de toekomst van de mobiliteit van lerenden.

De toekomst van mobiliteit: een actueel Europees debat

Het Groenboek haakt in op een lopend Europees debat over de toekomst van jongerenmobiliteit. In juni 2008 verscheen het rapport *Making learning mobility an opportunity for all* van het door eurocommissaris Figel' ingestelde *High Level Expert Forum on Mobility*.² Het Forum pleitte ervoor mobiliteit niet te beperken tot het hoger onderwijs, maar uit te breiden naar alle jongeren. Volgens het Forum zou een mobiliteitsscore van 50% in 2020 haalbaar zijn, op voorwaarde dat voldoende wordt geïnvesteerd in het *mainstreamen* van mobiliteit. Mede op basis van dit rapport nam de Raad in november 2008 onder Frans voorzitterschap conclusies aan over mobiliteit. De Raad formuleert daarin de ambitie om leermobiliteit op termijn een regulier onderdeel te maken van de opleiding van iedere jongere.³

Dit jaar komt mobiliteit terug in verschillende strategische documenten als beleidsprioriteit voor de komende tien jaar. Zo werd tijdens de Ministeriële Conferentie van het pan-Europese Bologna proces in Leuven/Louvain la Neuve een communiqué aangenomen waarin wordt afgesproken dat in 2020 ten minste 20% van de Europese afgestudeerden mobiel moet zijn geweest.⁴ In het zgn. Londen Communiqué dat in de aanloop naar de Ministeriële Conferentie in mei 2007 werd aangenomen, werd mobiliteit al gepositioneerd als *one of the core elements of the Bologna Process*.⁵ In EU-verband werd in mei dit jaar het werkprogramma "Onderwijs en Opleiding 2020" aangenomen waarin mobiliteit als één van de vier strategische doelstellingen wordt benoemd.⁶ Een Europese *benchmark* op het terrein van mobiliteit is in ontwikkeling.⁷

¹ COM(2009) 329, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0329:FIN:NL:PDF>

² http://ec.europa.eu/education/doc/2008/mobilityreport_en.pdf

³ Conclusies van de Raad betreffende de mobiliteit van jongeren, 20/21 november 2008, PB C 320 van 16.12.2008, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/educ/104249.pdf. In het Engels luidt de geformuleerde ambitie: "gradually making periods of learning abroad the rule rather than the exception for all young Europeans"

⁴ http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communique%E9_April_2009.pdf. Aan het Bologna proces nemen 46 landen deel. Doel is de totstandbrenging van een Europese Ruimte voor Hoger Onderwijs (EHEA).

⁵ http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/Bologna/documents/MDC/London_Communique18May2007.pdf

⁶ Conclusies van de Raad betreffende een strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (ET 2020), 12 mei 2009, PB C 119/2 van 28.05.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:NL:PDF>

⁷ In 2010 zal de Commissie hiertoe een gedetailleerd voorstel doen aan de Raad

Vooruitblikkend zien we het Europese debat over de toekomst van de Lissabon strategie waarbij de 'kennisdriehoek' van onderwijs, onderzoek en innovatie een prominente rol speelt. Daarnaast zullen binnen afzienbare tijd de onderhandelingen over de nieuwe Financiële Perspectieven voor de periode 2014-2020 van start gaan en daarmee de discussie over de vormgeving en omvang van de verschillende Europese programma's, waaronder het Levenlang Leren Programma (LLP).

De conclusie van deze beknopte omgevingschets moet zijn dat de Commissie haar consultatie op het juiste moment lanceert. Het kabinet is de Commissie erkentelijk voor deze mogelijkheid om zijn visie over het nut en de noodzaak van mobiliteit naar voren te brengen.

Het Groenboek over jongerenmobiliteit

De Commissie richt zich in haar Groenboek op de zogenaamde leermobiliteit: mobiliteit voor leerdoeleinden. Beroepsmobiliteit (denk bijv. aan vrij verkeer van werknemers en diensten) valt dus buiten de reikwijdte van deze consultatie. Het gaat de Commissie om fysieke, georganiseerde leermobiliteit, mobiliteit waaraan specifieke leerresultaten zijn gekoppeld en die leidt tot het behalen van kwalificaties, studiepunten en/of beroepservaring.

De Commissie richt zich voornamelijk op jongeren in de leeftijdscategorie van 16 tot 35 jaar, al wil de Europese Commissie in het kader van een levenlang leren geen specifieke leeftijdsbeperkingen opleggen. Nadrukkelijk gaat het niet alleen om de mobiliteit van studenten, maar ook om die van leerlingen in het (beroeps)onderwijs en om jonge onderzoekers, vrijwilligers, kunstenaars, en ondernemers. Daarbij gaat de Commissie uit van zowel de mobiliteit binnen een sector, als sectoroverschrijdende mobiliteit (denk bijv. aan mobiliteit van onderwijs naar bedrijfsleven of van onderwijs naar vrijwilligerswerk).

Het Groenboek is geschreven vanuit het perspectief van de jongere en behandelt de verschillende fasen in chronologische volgorde: de voorbereiding, de mobiliteitsperiode zelf en de follow-up na terugkomst. In het laatste deel van het Groenboek stelt de Commissie voor te komen tot een nieuw Europees partnerschap voor mobiliteit waarbinnen alle betrokkenen samenwerken om de mogelijkheden voor een buitenlandverblijf te vergroten.

Leeswijzer

Deze kabinetsreactie is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt in hoofdstuk 1 uitgewerkt wat de effecten van mobiliteit zijn: de meerwaarde ervan voor het individu, de maatschappij en de economie en de aanjagende rol die mobiliteit speelt bij de internationalisering van het onderwijs.

In hoofdstuk 2 wordt vervolgens een beeld geschetst van mobiliteit in Nederland. Aangegeven wordt dat de uitgangspositie van verschillende categorieën jongeren heel divers is en dat er verschillende vormen van mobiliteit zijn. Bovendien constateren we dat accurate cijfers van inkomende en uitgaande mobiliteit niet voorhanden zijn hetgeen beleidsvorming hindert. Afgesloten wordt met een cijfermatig beeld van mobiliteit in Nederland op basis van de beschikbare statistische gegevens.

In het verlengde daarvan gaat hoofdstuk 3 in op het in Nederland gevoerde mobiliteitsbeleid. Er worden enkele elementen/cases uitgelicht, zoals de meeneembaarheid van studiefinanciering en stagemogelijkheden in het buitenland. Ook is er aandacht voor de sleutelrol die instellingen

spelen bij informatievoorziening over en begeleiding van mobiliteit en het integreren van mobiliteit in de opleidingsprogramma's. Tot slot komt de mobiliteit van leraren aan bod.

Tot slot wordt in hoofdstuk 4 gekeken naar strategische trends op het terrein van internationalisering en de mondiale ontwikkelingen ten aanzien van mobiliteit. Een en ander leidt tot de conclusie dat de uitdagingen die hiermee samenhangen voor het stelsel en de instellingen de nationale schaal te boven gaan en vragen om een Europese aanpak. Gepleit wordt voor de uitwerking van een Europese internationaliseringsagenda waarin zowel acties om belemmeringen weg te nemen als om mobiliteit te stimuleren worden opgenomen. Deze Europese agenda dient gekoppeld te worden aan een financieel instrument dat verder reikt dan beurzen voor individuele studenten, maar internationalisering in het onderwijs in den brede ondersteunt.

1 De effecten van mobiliteit

Het kabinet ziet mobiliteit niet als een doel op zich, maar als een middel om persoonlijke, maatschappelijke en economische meerwaarde te realiseren. Daarnaast is mobiliteit een belangrijke, zo niet de belangrijkste, aanjager van internationalisering in het onderwijs. Hierna worden deze uiteenlopende effecten van in- en uitgaande mobiliteit uiteengezet.

1.1 *Individuele meerwaarde*

Op individueel niveau draagt mobiliteit bij aan persoonlijke en professionele ontwikkeling. Effecten van internationale mobiliteit op individueel niveau kunnen worden ingedeeld in persoonlijkheidseffecten, leereffecten en arbeidsmarkteffecten.

Studies hebben aangetoond dat jongeren met een internationale ervaring beter in staat zijn een studie te voltooien en om sterke persoonlijke vaardigheden te ontwikkelen.⁸ Mobiliteit heeft een positieve invloed op zelfstandigheid, flexibiliteit, communicatieve en crossculturele vaardigheden. Mobiliteit zorgt voor contact met mensen uit verschillende culturen, waar verbreding van de mentale horizon en wederzijds begrip uit voortvloeien.

Naast persoonlijke ontwikkeling draagt mobiliteit ook bij aan academische ontwikkeling van de student. De helft van de ERASMUS-studenten geeft aan een grotere vooruitgang geboekt te hebben tijdens de buitenlandse studieperiode dan thuis. Een ander duidelijk leereffect vormt de verwerving van taalvaardigheden. Een verblijf in het buitenland is de beste manier om een vreemde taal werkelijk te leren. Tegen een 'onderdompeling' in een vreemde taal kan geen enkel talencursus op. Echt Frans leer je in Frankrijk. Mobiliteit is van onschatbare waarde voor de kennis van vreemde talen, hetgeen de sleutel vormt tot internationaal zakendoen later.

Arbeidsmarkteffecten vormen een indirect effect van mobiliteit. De relatie tussen internationale mobiliteit en carrièrekansen kan niet één op één gelegd worden. Wel laat onderzoek zien dat jongeren die een periode mobiel zijn geweest duidelijker zijn in hun carrièreambitie en de buitenlandse ervaring helpt bovendien bij het vinden van de eerste baan na het afstuderen. Werkgevers geven aan een dergelijke ervaring als een aanzienlijk voordeel te zien. Zij ervaren 'mobiele' jongeren vaak als 'beter' dan jongeren die een buitenlandse leerperiode missen.⁹

⁸ Zie bijvoorbeeld: *The impact of Erasmus on European higher education: quality, openness and internationalisation*, DG EAC/33/2007 (2008) en *Naar het buitenland werkt. Onderzoek naar de arbeidsmarkteffecten van internationale mobiliteit in het onderwijs*. Leonardo da Vinci NCU NL (2000)

⁹ Bracht, O., Engel, C., Janson, K., Over, A., Schomburg, H. and Teichler, U. (2006) *The professional Value of ERASMUS Mobility*, International Centre for Higher Education Research.

1.2 Maatschappelijke en economische meerwaarde

Nederland moet het hebben van het buitenland. We hebben als relatief klein handelsland met een open economie en cultuur grote internationale belangen. Ons aandeel in de wereldhandel is vier keer zo groot als de omvang van onze economie zou doen verwachten. We zijn zeer afhankelijk van internationale handel, investeringen en samenwerking. Bedrijven en organisaties zijn ook steeds vaker actief buiten de landsgrenzen. Op de arbeidsmarkt is daarom behoefte aan personeel met internationale competenties, zoals taalvaardigheid, kennis van andere landen en culturen en het vermogen om zich daaraan aan te passen. Door gebrek aan voldoende daarmee toegerust personeel, loopt het MKB in Nederland naar schatting 2,7 miljard euro mis.¹⁰ Het is daarom belangrijk voor Nederland om voldoende aandacht te besteden aan het bevorderen van mobiliteit, zodat jongeren steeds betere aansluiting vinden met de internationaliserende arbeidsmarkt.

Bij de meerwaarde die mobiliteit oplevert voor de Nederlandse maatschappij en economie kan onderscheid worden gemaakt tussen uitgaande mobiliteit van Nederlanders naar het buitenland en inkomende mobiliteit van buitenlanders naar Nederland. Uitgaande mobiliteit kan eraan bijdragen dat de eigen beroepsbevolking de benodigde internationale vaardigheden verwerft. Inkomende mobiliteit zorgt ervoor dat het buitenland binnenkomt. Expertise en ervaring die (hoogopgeleide) buitenlanders meenemen, draagt bij aan de internationalisering van de arbeidsmarkt hier te lande en kan een kwaliteitsimpuls geven door de uitwisseling van hoogwaardige en creatieve ideeën. Bovendien dragen beide vormen van mobiliteit bij aan een waardevol netwerk voor Nederlandse instellingen en bedrijven waar zij bij het internationaal zakendoen hun voordeel mee kunnen doen. Studenten en kenniswerkers die een band hebben met Nederland fungeren als ambassadeurs van het Nederlands onderwijs en bedrijfsleven.

Wanneer specifiek naar de intra-Europese mobiliteit wordt gekeken dan speelt ook de ontwikkeling van Europees burgerschap een rol. Dit is in elk geval steeds een duidelijke drijfveer geweest achter Europese mobiliteitsprogramma's zoals het Erasmus programma. Door een periode in het buitenland te wonen en te studeren, ervaren jongeren niet alleen 'van binnenuit' hoe het gastland in elkaar zit, maar ook 'van buitenaf' wat hun eigen land kenmerkt én wat de Europese landen onderling bindt. Vanuit deze visie gaat het bij Europese uitwisseling, naast de academische kennis die wordt opgedaan, om de culturele ervaring die de jongere opdoet. Een ervaring die bepalend kan zijn voor de rest van het leven en zo indirect bijdraagt aan vrede en veiligheid binnen Europa.

1.3 Mobiliteit, aanjager van internationalisering

Internationalisering is onmiskenbaar een trend in het onderwijs en onderzoek. Wat globalisering is voor de economie, is internationalisering voor het onderwijs en onderzoek. Het speelveld voor kennisinstellingen is in betrekkelijk korte tijd veranderd. Instellingen hebben meer en meer te maken met grensoverschrijdende activiteiten en initiatieven, zoals Europese samenwerking en internationale concurrentie. Mobiliteit van lerenden is een belangrijke, zo niet de belangrijkste, aanjager van internationalisering.

¹⁰ *Concurrentiepositie MKB, concurreren in een nieuw Europa*, SEOR, Erasmus universiteit Rotterdam (2005)

Wanneer studenten mobiel zijn, is het nodig dat de randvoorwaarden voor deze verplaatsingen op orde zijn, dat ervoor gezorgd wordt dat onderwijssystemen onderling compatibel zijn zodat studieresultaten erkend kunnen worden en niveaus kunnen worden ingeschaald. Zo heeft mobiliteit geleid tot spill-over effecten die verrijkend zijn en grote impact hebben, ook op het onderwijssysteem als zodanig. Er zijn indrukwekkende stappen gezet in de afgelopen jaren, zoals in het hoger onderwijs de invoering van het ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*) en de BaMa-structuur.¹¹ Binnen het beroepsonderwijs staat internationalisering weliswaar nog in de kinderschoenen maar zal deze de komende jaren evenzeer voor ingrijpende veranderingen gaan zorgen, zo is de verwachting. Daarbij kan gewezen worden op EU-initiatieven als het studiepuntensysteem ECVET en het kwaliteitszorginitiatief EQARF die op termijn hun beslag moeten krijgen.¹²

Voor de instellingen is internationalisering allereerst een mogelijkheid om zich te onderscheiden en te profileren. De internationale oriëntatie van een instelling en de mobiliteitsmogelijkheden binnen de opleiding worden hoog gewaardeerd door studenten. De instelling versterkt met een internationaal profiel als het ware haar positie op de 'studentenmarkt'. Daarnaast is de internationale reputatie van een instelling steeds bepalender geworden, denk aan de verschillende internationale *rankings* en het toenemend belang dat daaraan wordt gehecht. Instellingen willen bij de top horen en die top is nu eenmaal niet nationaal, maar internationaal. Dit leidt tot steeds heviger concurrentie op topkwaliteit en service. Omgekeerd krijgen instellingen die hier niet in mee kunnen komen, die onder de maat presteren, het juist steeds moeilijker. Tot slot kan voor instellingen ook ondernemersgeest een rol spelen bij het ontwikkelen van internationale activiteiten, zoals het opzetten van een vestiging in een ander land (*offshore* onderwijs). Nederlands (beroeps)onderwijs is in die visie een kwalitatief hoogwaardig exportproduct waarmee de afzetmarkt van een instelling vergroot kan worden.

Internationalisering heeft in het licht van deze ontwikkelingen uiteraard ook gevolgen voor het beleid dat gevoerd wordt. Een beleidsperspectief dat het Nederlandse onderwijs en onderzoek benadert als een gesloten systeem, een systeem dat geïsoleerd van de buitenwereld ingericht en bestuurd kan worden, is niet meer van deze tijd. Om die reden heeft het kabinet internationaliseringsagenda's uitgewerkt voor zowel het hoger onderwijs en onderzoek als het middelbaar beroepsonderwijs.¹³ Hierin worden relevante ontwikkelingen benoemd en prioriteiten geformuleerd met als doel het Nederlandse onderwijs en onderzoek toekomstbestendig te maken en internationaal in positie te brengen. Mobiliteit is één van die prioriteiten.

Bij mobiliteit gaat het er zowel om Nederlandse studenten en leerlingen de kans te geven een deel van hun opleiding in het buitenland te volgen, als om buitenlandse studenten en leerlingen te interesseren voor een leerverblijf in Nederland. Zowel de uitgaande als de inkomende mobiliteit drukt een stempel op het profiel van de kennisinstelling. Bereikt mobiliteit een bepaalde kritische massa, dan heeft zij ook impact op het primaire proces van de instelling, het

¹¹ Genoemde hervormingen vloeiden voort uit de Bologna verklaring van 1999, http://www.minocw.nl/documenten/BOLOGNA_DECLARATION.pdf

¹² Aanbeveling betreffende de invoering van het Europees systeem voor studiepuntenoverdracht voor beroepsonderwijs en -opleiding (ECVET), 18 juni 2009, PB C 155/11 van 8 juli 2009 en Aanbeveling tot vaststelling van een Europees referentiekader voor kwaliteitsborging in beroepsonderwijs en -opleiding, 18 juni 2009, PB C 155/1 van 8 juli 2009.

¹³ "Grenzeloos Goed: Internationaliseringsagenda Hoger Onderwijs-, Onderzoeks- en Wetenschapsbeleid", Kamerstuk 31 288, nr. 44 van 10 november 2008 en "Internationaliseringsagenda MBO", Kamerstuk 27 451, nr. 102 van 6 januari 2009. Pagina 8 van 26

onderwijs en het onderzoek. Niet alleen voor de mobiele studenten zelf, maar ook voor de thuisblijvers en docenten. Mobiliteit leidt dan tot een werkelijk geïnternationaliseerde leeromgeving die uitdagend is en jongeren optimaal voorbereidt op een toekomst in een tijdperk van globalisering. Het is dan ook de overtuiging van het kabinet dat internationalisering - en dus ook mobiliteit - bijdraagt aan de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs en onderzoek.

2 Kenschets mobiliteit in Nederland

2.1 Mobiliteit in Nederland: een gedifferentieerd beeld

In haar Groenboek richt de Commissie zich primair op jongeren in de leeftijdscategorie van 16 tot 35 jaar. Deze groep is uiterst divers. Zelfs wanneer alleen gekeken wordt naar 'leermobiliteit', mobiliteit voor leerdoeleinden, en de beroepsmobiliteit wordt uitgezonderd is dat het geval. Gesteld kan daarom worden dat, beleidsmatig gezien, 'de' jongere niet bestaat. Een gemiddelde van mobiliteit onder 'de' jongeren zegt dus niet zoveel. We zullen dus preciezer moeten kijken voordat we een aanpak kunnen formuleren.

In de eerste plaats gaat het Groenboek over jongeren die deelnemen aan formeel onderwijs op verschillende niveaus. In het Nederlandse hogere onderwijs is mobiliteit reeds een gevestigd fenomeen. De uitdaging voor de komende periode is hoe ervoor gezorgd kan worden dat mobiliteit een regulier onderdeel van de opleiding van iedere student wordt (*mainstreamen*). In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) bevindt mobiliteit zich nog in een pioniersfase. De infrastructuur die nodig is om mobiliteit een plaats te geven is nog in ontwikkeling. De verwachting is dat de komende tien jaar belangrijke stappen gezet zullen worden op het vlak van internationalisering en mobiliteit binnen het mbo, maar de situatie is op dit moment duidelijk anders dan die binnen het hoger onderwijs. De aard van mobiliteit in het Nederlandse primair en voortgezet onderwijs hangt af van de leeftijd van de kinderen. In de bovenbouw van het voortgezet onderwijs (klassen 4, 5 en 6) is al meerjarige ervaring opgedaan met uitwisseling van leerlingen. Een aanzienlijk deel van de leerlingen in havo 4 en vwo 4 en 5 neemt deel aan dergelijke uitwisselingen. Opvallend is ook de toenemende populariteit van tweetalig onderwijs (tto): ruim 100 van de 532 vo-scholen bieden inmiddels een internationale leerweg aan. Bij jonge kinderen vindt fysieke mobiliteit doorgaans plaats in groepen en er wordt geëxperimenteerd met mogelijkheden die ict kan bieden. Deze zogenaamde 'virtuele mobiliteit' kan eraan bijdragen dat interesse voor mobiliteit reeds op jonge leeftijd wordt gewekt, zodat de jongere een buitenlandverblijf in een latere fase van de opleiding eerder zal overwegen.

Daarnaast is het zo dat de mobiliteitscijfers per discipline verschillen. Dat geldt voor elk onderwijsniveau. Zo is in het hoger onderwijs de mobiliteit bij de studie economie aanzienlijk hoger dan bij de studie rechten. Je zou kunnen zeggen dat niet voor iedere opleiding mobiliteit even relevant is. Echter, in de beroepsuitoefening krijgt iedereen op de een of andere manier te maken met een internationale omgeving. Anders geformuleerd: er is in de toekomst geen baan te bedenken waarbij niet gewerkt wordt in een internationale danwel interculturele context. In sommige sectoren is deze ontwikkeling verder dan in andere. Mobiliteit is dus in beginsel voor alle opleidingen en disciplines relevant.

In de tweede plaats heeft het Groenboek betrekking op drie bijzondere 'beroepsgroepen': de jonge onderzoekers, kunstenaars en ondernemers. Wanneer het gaat over jonge onderzoekers, gaat het vaak over aio's en onderzoekers die aan hun eerste postdoc-positie toe zijn. In Nederland hebben aio's een arbeidscontract en worden ze ook voor wat betreft de sociale zekerheid en pensioenopbouw als werknemer beschouwd. In andere landen gelden aio's als

studenten (*PhD-students*). Dit verschil in status is een voorname bron van belemmeringen voor de mobiliteit. Voor jonge kunstenaars die hun kunstopleiding reeds hebben afgerond voert de Nederlandse overheid geen specifiek mobiliteitsbeleid.¹⁴ Wel erkent het kabinet de soms lastige inkomenssituatie van kunstenaars die net zijn afgestudeerd. De Wet Werk en Inkomen Kunstenaars (WWIK) heeft ondermeer als doel jonge kunstenaars te ondersteunen in het opbouwen van een beroepspraktijk. Ook voor jonge ondernemers kent Nederland geen specifiek mobiliteitsbeleid. Beleid gericht op het bedrijfsleven sluit in de regel aan bij de levensfase van de onderneming, niet van de ondernemer. Zo bestaan er in Nederland specifieke regelingen voor innovatieve en creatieve *start-ups*.

In de derde en laatste plaats heeft het Groenboek betrekking op jonge vrijwilligers. Nederland kent uitsluitend beleid voor vrijwilligerswerk als nevenactiviteit. Er zijn geen specifieke regelingen die vrijwilligerswerk als hoofdactiviteit ondersteunen. Het beleid dat zich richt op vrijwilligerswerk als nevenactiviteit wordt geformuleerd en uitgevoerd door de gemeenten.

Kortom: hoewel het kabinet een geïntegreerde benadering van mobiliteit voor jongeren in beginsel toejuicht (het is beter dan dat alle subgroepen separaat worden geadresseerd met Europese initiatieven), dient rekening gehouden te worden met de diversiteit binnen de doelgroep, de uitgangspositie en specifieke kenmerken van (sub)categorieën en de verschillen tussen lidstaten. Dit vraagt in de visie van het kabinet om een beleidsmix, om maatwerk en ruimte voor nationale differentiatie.

Daarbij past wel de kanttekening dat het kabinet zich afvraagt in hoeverre het zinvol is specifiek beleid te ontwikkelen gericht op het subsidiëren van leermobiliteit onder jonge mensen buiten het onderwijs en onderzoek. Het gaat hier in feite om starters op de arbeidsmarkt die een beroep kunnen doen op de fundamentele vrijheden die het Verdrag garandeert indien zij hun beroep in een andere lidstaat willen uitoefenen.¹⁵ Het kabinet is groot voorstander van deze beroepsmobiliteit, zo worden ondernemers (ongeacht hun leeftijd) gestimuleerd om internationaal actief te worden. De EVD, het agentschap van de Rijksoverheid voor Internationaal Ondernemen en Samenwerken, speelt hierbij een centrale rol.¹⁶ Dit geldt evenzeer voor de beroepsmobiliteit van kunstenaars. De stichting *Trans Artists* verstrekt informatie aan kunstenaars over *artist-in-residence* programma's en andere mogelijkheden om in het buitenland te werken. Er zijn buitenlandateliers en reisbeurzen bij de cultuurfondsen. Op EU-niveau zet Nederland zich in via de expertwerkgroep kunstenaarsmobiliteit -die in het kader van de open methode van coördinatie (OMC) op cultuurterrein is ingesteld- voor een goede aansluiting tussen de verschillende nationale en internationale programma's.¹⁷

¹⁴ De mobiliteit binnen kunstopleidingen ligt bijzonder hoog en is in feite al de *mainstream*. Hier gaat het om jonge kunstenaars die hun opleiding hebben voltooid en starter zijn op de arbeidsmarkt.

¹⁵ De redenering volgend als voor jonge ondernemers zou bijvoorbeeld evenzeer gepleit kunnen worden voor het opzetten van separate leermobiliteitstrajecten gericht op jonge ambtenaren.

¹⁶ Voor meer informatie over het Nederlandse beleid gericht op internationaal ondernemen, zie de Kamerbrief 'Internationaal Ondernemen' van maart 2008 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 380, nr1).

¹⁷ Dit is in lijn met de motie Van der Ham/ Leerdam, Tweede Kamer, Kamerstuk 31 482 nr. 26 van 18 december 2008

2.2 Vormen van mobiliteit

Op het eerste gezicht lijkt mobiliteit een vrij eenduidig begrip. Een jongere vertrekt tijdelijk naar het buitenland in het kader van zijn/haar opleiding. Maar net zoals de categorie jongeren uiteen valt in een groot aantal subcategorieën, zo bestaan er verschillende vormen van mobiliteit. Deze verschillen zijn relevant wanneer we beleid willen maken dat gericht is op het vergroten van het aantal mobiele jongeren. Het duidelijkst is dit zichtbaar in het hoger onderwijs, maar dergelijke verschillen zijn evengoed denkbaar op andere opleidingsniveaus.

De 'klassieke' vorm van mobiliteit binnen de Europese programma's is de zogeheten studiepuntmobiliteit. Een student staat ingeschreven aan een instelling in het land van herkomst, maar brengt in het kader van de opleiding korte tijd (een semester of academisch jaar) door aan een buitenlandse instelling. De in het buitenland verworven studiepunten tellen mee voor de opleiding in het land van herkomst.

Met de invoering van de BaMa-structuur is ook de mobiliteit tussen de verschillende *cycles* eenvoudiger geworden: denk aan een Nederlandse student die een bachelor in Nederland doet en vervolgens een master in Italië. Deze vorm van mobiliteit wordt diplomamobiliteit genoemd. Ook de introductie van meeneembare studiefinanciering (zie paragraaf 3.1) draagt bij aan het beter mogelijk maken van deze vorm van mobiliteit.

Vaak speelt bij diplomamobiliteit de kwaliteit een doorslaggevende rol. De waarde van het diploma dat aan de buitenlandse universiteit behaald kan worden wordt hoger ingeschat dan het diploma in het thuisland behaald kan worden. Arbeidsmarkt- en carrièreoverwegingen spelen een voorname rol. Bij studiepuntmobiliteit staat niet zozeer de superieure kwaliteit van de buitenlandse opleiding centraal als wel de culturele aantrekkelijkheid (mobiliteit als ervaring).

Daarnaast vormen stages een belangrijke vorm van mobiliteit met name in het (hoger en middelbaar) beroepsonderwijs. In het primair en voortgezet onderwijs vindt mobiliteit met name plaats in het kader van schoolpartnerschappen en leerlingenuitwisselingen. In deze contacten speelt ict vaak een belangrijke rol. Een feitelijk bezoek over de grens is vaak een uitvloeisel van (intensieve) virtuele contacten en uitwisselingen (*pen pals*). Daarnaast kennen vrijwel alle niveaus de mogelijkheid van zomerscholen of -cursussen.

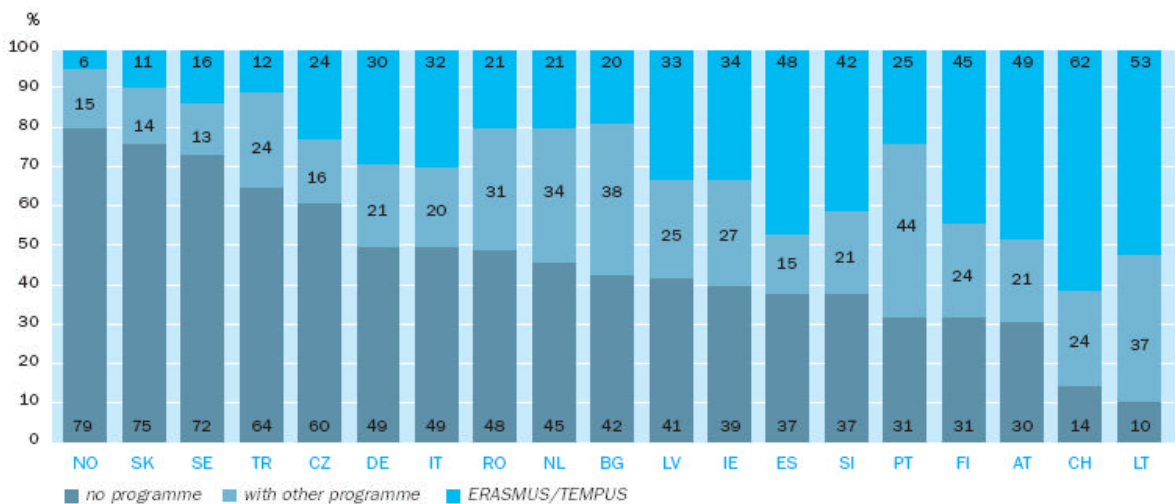
2.3 Mobiliteit: we weten wat we meten

Accurate cijfers over mobiliteitsbewegingen en -ontwikkelingen zijn nodig om doeltreffend en gericht mobiliteitsbeleid te kunnen voeren. Om vergelijkingen tussen landen te kunnen maken en om aan te kunnen geven of de mobiliteit van een groep of categorie in een bepaalde periode is toe- of afgenomen is een statistische *evidence base* onmisbaar.

Toch moeten we vaststellen dat we nog altijd moeten werken met onvolledige gegevens die niet goed vergeleken kunnen worden. Zo is het gangbaar om bij gebrek aan gegevens over de mobiliteit die plaatsvindt buiten subsidieprogramma's om, uit te gaan van het aantal toegekende beurzen in plaats van het aantal jongeren dat werkelijk mobiel is. Zo wordt alleen de publiek gesubsidieerde mobiliteit meegeteld, niet de werkelijke mobiliteit. Dat is uiteraard onwenselijk. Uit onderzoek komt naar voren dat het hier om een significante groep gaat: in Nederland zou

45% van de mobiele studenten geen beroep doen op een beurzenprogramma.¹⁸ Deze groep van zgn. *free movers* buiten beeld laten levert een inaccuraat beeld van de werkelijkheid op met alle gevolgen van dien. Door meer informatie te verzamelen over deze categorie mobiele jongeren, kan er ook een beter beeld ontstaan van de middelen die door private partijen worden ingezet.

Organisation of foreign study-related experiences – All mobile students (in %)



Source: EUROSTUDENT III, Subtopic 60, No data E/W, EE, FR, SC0
EUROSTAT Questions: 5.7 "Was your study-related activity abroad part of a programme?"

Wat geldt voor mobiliteit in het formele onderwijs, geldt a fortiori voor andere in het Groenboek genoemde categorieën jongeren (jonge kunstenaars, ondernemers en vrijwilligers): er zijn weinig gegevens beschikbaar over feitelijk inkomende en uitgaande mobiliteitsstromen.

2.4 Beeld op basis van beschikbare gegevens

Een volledig beeld van de mobiliteit van jongeren vanuit en naar Nederland is dus moeilijk te geven. Op basis van de mobiliteitsstromen waarover wél gegevens beschikbaar zijn, publiceert Nuffic in samenwerking met Europees Platform en CINOP jaarlijks een internationaliseringsmonitor van het onderwijs in Nederland (IMON).¹⁹ De hierna volgende cijfermatige schets is ontleend aan de meest recente IMON over 2008. Voor meer informatie zij verwezen naar deze publicatie.

¹⁸ Eurostudent III, 2005-2008: Social and Economic Conditions of Student Life in Europe, <http://www.eurostudent.eu/publications>. Het High Level Expert Forum (zie voetnoot 2) verwijst naar een schatting van Eurostat waaruit naar voren komt dat in Europa jaarlijks 550.000 HO-studenten mobiel zijn (waarvan ca. 300.000 via Erasmus beurzen).

¹⁹ Internationaliseringsmonitor van het onderwijs in Nederland 2008, Nuffic i.s.m. Europees Platform en CINOP. Zie <http://www.nuffic.nl/nederlandse-organisaties/docs/kerncijfers/internationaliseringsmonitor-van-het-onderwijs-in-nederland-2008.pdf>

In 2008 telde het Nederlandse primair onderwijs ruim 1,5 miljoen leerlingen, waarvan 2.321 leerlingen hebben deelgenomen aan een meerdaagse uitwisseling met het buitenland in het kader van het Nederlandse Bios-programma.²⁰ Ten opzichte van 2007 is dit een stijging van bijna 25%. Het aantal po-scholen dat betrokken is bij één (of meer) van de programma's is 6,4% (424 van de 6.913 scholen).

In het voortgezet onderwijs namen in 2008 21.823 van de in totaal 950.000 leerlingen deel aan een meerdaagse uitwisseling met het buitenland (2,4%). Ongeveer een gelijk aantal buitenlandse leerlingen bezocht Nederland voor een uitwisseling. Van de 532 scholen voor voortgezet onderwijs heeft 59.5% één of meer actieve partners in het buitenland in het kader van onderwijskundige samenwerking met mobiliteit. Duitsland, Italië en Frankrijk gaan aan kop als het gaat om meest populaire bestemmingen.

Binnen het middelbaar beroepsonderwijs zijn er verschillende mobiliteitsprogramma's. De belangrijkste hiervan zijn het Leonardo da Vinci-programma van de EU en het Nederlands-Duitse programma BAND.²¹ Ook vindt er concrete samenwerking plaats met de buurlanden in het kader van het project Grensoverschrijdende Samenwerking (GROS), o.a. gericht op diploma-erkenning en samenwerking tussen instellingen. Binnen deze programma's namen in 2008 2.741 leerlingen deel aan internationale mobiliteit (0.54% van in totaal 503.313 leerlingen). Zoals eerder gezegd, blijft het moeilijk een compleet beeld te schetsen aangezien veel studenten mobiel zijn buiten deze programma's. Geschat wordt dat de totale mobiliteit in de BVE-sector rond de 2% ligt. Populaire bestemmingslanden zijn het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Duitsland. De geregistreerde mobiliteit vertoont een stijgende lijn: van 0.47% in 2007 naar 0.54% in 2008. Doel is dit percentage te verhogen naar 0,65% geregistreerde mobiele mbo'ers in 2010.

Wat *uitgaande* mobiliteit in het hogere onderwijs betreft blijft Nederland onveranderd onder het EU-gemiddelde, in de middenmoot. De uitgaande studiepuntmobiliteit laat voor het hbo groei zien, maar voor het wo juist een verdere afname. Op basis van verschillende bronnen (met name OESO, ROA en Eurostudent) is de schatting dat in 2005-06 circa 43.750 Nederlandse studenten voor een diploma of voor studiepunten in het buitenland verbleven (14.150 voor diplomamobiliteit, 29.600 voor studiepuntmobiliteit). Van de studiepuntmobiele studenten namen 5.750 deel aan EU-programma's. Samen met de 14.150 diplomamobiele studenten vormen zij een groep van 19.900 studenten waarover, vanwege de concrete registratie, het meest te zeggen is. Het grootste gedeelte daarvan, 17.400, verbleef in Europa. Het Verenigd Koninkrijk, België en Duitsland vormen daarbij de top-3 van bestemmingen.

Wat de *inkomende* mobiliteit betreft wordt geschat dat in 2008 76.000 buitenlandse studenten Nederland bezochten voor een studieperiode, waarvan 51.000 voor een diploma naar Nederland kwamen en 25.000 voor studiepunten tijdelijk in Nederland verbleven. De meeste studenten waren afkomstig uit respectievelijk Duitsland, China en België. Tussen 2007-08 en 2008-09 nam het percentage buitenlandse studenten in Nederland toe van 7,0% naar 7,4%. Deze groei vond plaats in het wo. In het hbo is sprake van een zekere stabilisatie.

²⁰ Bios staat voor 'Bevordering Internationale Oriëntatie en Samenwerking'. Voor meer informatie, zie <http://www.europeesplatform.nl/sf.mcgi?148>

²¹ BAND staat voor 'Bilateraal Austausch Programma Nederland – Duitsland', voor meer informatie, zie: <http://www.cinop.nl/projecten/band>

Zoals gezegd zijn er weinig gegevens bekend over de mobiliteit van jonge onderzoekers, kunstenaars, ondernemers en vrijwilligers. Wat betreft de onderzoekers kan desalniettemin worden gesteld dat Nederland het goed doet op het gebied van mobiliteit in het onderzoeksveld. In de eerste twee jaar van *KP7* (Europese Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling) zijn er binnen het People-programma (Marie Curie Fellowships) in totaal 207 projecten met Nederlandse deelnemers (partner of coördinator) toegekend. Daarmee behoort Nederland tot één van de meest succesvolle landen.

3 Mobiliteitsbeleid in Nederland

Tegen de achtergrond van de feitelijke situatie in Nederland zoals deze in de voorgaande paragraaf is geschetst, voert Nederland een actief beleid dat tot doel heeft mobiliteit onder jongeren te bevorderen. Het beleid is enerzijds gericht op het wegnemen van barrières die mobiliteit belemmeren en anderzijds op stimuleringsmaatregelen die beogen mobiliteit een vanzelfsprekend onderdeel van de opleiding van iedere jongere te maken. Daarbij werken overheden en instellingen samen, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en posities. In deze paragraaf worden enkele concrete voorbeelden gegeven die het Nederlandse beleid karakteriseren. Achtereenvolgens wordt ingegaan op acties van het kabinet op het terrein van studiefinanciering en stagemogelijkheden en de rol van instellingen bij informatievoorziening en begeleiding en de inrichting van onderwijsprogramma's. Tot slot wordt het belang van de mobiliteit van docenten benadrukt.

3.1 Meeneembare studiefinanciering

De kosten van een verblijf in het buitenland vormen een belangrijke 'disincentive' om mobiel te worden. Het al dan niet recht hebben op studiefinanciering is in die zin een factor van betekenis. Voor studiepuntmobiliteit doet dit knelpunt zich niet voor: een student die in het kader van de Nederlandse opleiding een periode in het buitenland doorbrengt behoudt zijn of haar recht op studiefinanciering. Voor diplomamobiliteit was de situatie in Nederland tot vóór 2007 anders: iemand die een hele opleiding in een ander land wilde volgen kon geen beroep doen op Nederlandse studiefinanciering.

Met de invoering van meeneembare studiefinanciering voor het hoger onderwijs in 2007 heeft het kabinet deze specifieke financiële belemmering weggenomen. Doordat de studiefinanciering mee kan worden genomen naar hoger onderwijs opleidingen in de hele wereld (mits de opleiding wat kwaliteit en niveau betreft vergelijkbaar is met een hoger onderwijs opleiding in Nederland), wordt er een maximale keuze aan de student geboden. Door deze nieuwe regeling hebben sinds 2007 meer studenten gebruik gemaakt van de mogelijkheid in het buitenland te studeren. Vanaf 2010 wordt ook in het mbo de meeneembaarheid van studiefinanciering uitgebreid; dit gebeurt in twee fasen tot de gehele Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland.

In haar Groenboek stelt de Commissie voor een leidraad op te stellen met daarin een toelichting op het geldende Gemeenschapsterrein o.a. ten aanzien van meeneembaarheid van beurzen en leningen. Het kabinet zou een dergelijke leidraad verwelkomen. Het zou nuttig zijn als de Commissie schetst hoe in haar visie een nationale regeling voor de meeneembaarheid van studiefinanciering eruit kan zien die de mobiliteit van studenten bevordert, in lijn is met het Gemeenschapsrecht én betaalbaar is. Juist in deze tijden van economische crisis en zorgen over de overheidsfinanciën kan deze laatste factor, de betaalbaarheid, lidstaten ervan doen afzien om meeneembaarheid te introduceren in hun nationale systemen. Het kabinet zou juist graag zien dat ook andere lidstaten dergelijke regelingen zouden introduceren voor hun studenten.

3.2 Stages in het buitenland

Een Nederlands programma gericht internationalisering aan de hogescholen, waarbij mobiliteit een belangrijke rol speelt, is RAAK-internationaal. Dit is een internationale variant van het RAAK-programma (Regionale Aandacht en Actie voor Kenniscirculatie), dat sinds november 2004 bestaat.

RAAK is een stimuleringsmaatregel waarbij kenniscirculatie tussen mkb-bedrijven en de publieke sector enerzijds en hogescholen anderzijds centraal staat. Bedrijven en publieke instellingen kennen vaak kennisvragen, die met behulp van hogescholen kunnen worden beantwoord. Aan de andere kant is de kennis die afgestudeerden van die hogescholen bezitten niet meer voldoende op de huidige arbeidsmarkt. Kennis verouderd immers steeds sneller. Afgestudeerden moeten dan ook niet alleen over parate kennis beschikken, maar ook over methoden die hen in staat stellen nieuwe kennis op te doen: praktijkgericht onderzoek. RAAK brengt bedrijven en instellingen samen, waarbij studenten van hogescholen helpen antwoorden op de kennisvragen van instellingen te vinden. En al doende zelf hun vaardigheden te vergroten.

Met de introductie van RAAK-internationaal wordt dit succesvolle concept ook in een internationale setting mogelijk. Het doel van RAAK-internationaal is dan ook: het creëren van ruimte voor praktische innovaties door samenwerking en kennisuitwisseling tussen professionals uit de publieke sector of mkb'ers, kennisinstellingen in de regio en partners in het buitenland.

In het middelbaar beroepsonderwijs is een buitenlandse stage minder gangbaar dan in het hoger beroepsonderwijs. De 'Internationaliseringsagenda MBO' markeert het belang dat OCW ook in deze sector hecht aan mobiliteit, vooral op de niveaus 3 en 4. Instellingen vertalen dit belang in toenemende mate in een eigen mobiliteitsbeleid. In het mbo maken stages altijd onderdeel uit van projecten die door de onderwijsinstelling worden begeleid. Evenals in Nederland, moet een buitenlands leerbedrijf zijn erkend door een van de kenniscentra beroepsonderwijs – bedrijfsleven. Inmiddels zijn circa 3.400 buitenlandse leerbedrijven erkend. Ook in 2010 wordt de prijs 'Beste Leerbedrijf Internationaal' uitgereikt. Hiermee beloont het kabinet organisaties die bijdragen aan de internationale oriëntatie van mbo'ers via stages. Tot en met 2011 wordt in een viertal 'Wereld Proeftuinen' (Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Turkije, India) verkend hoe de uitgaande en de inkomende mobiliteit in het mbo op een hoger plan kan worden gebracht.

RAAK-internationaal en de "Wereld Proeftuinen" profiteren van de ervaringen van de subsidieregeling Programma Internationalisering Beroepsonderwijs (PIB). Deze regeling, die liep van 2007 t/m 2009, was bedoeld om internationalisering in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs te bevorderen. Mobiliteit van studenten en docenten is hierbij het doel, maar wel via een strategisch plan van de onderwijsinstelling en daarbinnen centraal gedragen. Via PIB-geld zijn circa 100 projecten gefinancierd die scholen hielpen met het uitbreiden van hun internationale netwerk, het structureel inregelen van internationalisering binnen de opleiding via bijvoorbeeld het opstarten van internationale opdrachten binnen het curriculum, modules ter voorbereiding op internationale stages en concrete stageprojecten.

3.3 Informatievoorziening en begeleiding: de Oranje Loper

De onderwijs- en onderzoeksinstituten spelen een cruciale rol bij het verstrekken van informatie aan en het begeleiden van hun studenten wanneer zij mobiel willen worden (uitgaand), maar ook bij de ontvangst van buitenlandse studenten (inkomend).

Dit past in het uitgangspunt dat instellingen autonoom zijn, ook op het gebied van internationalisering. Instellingen hebben de ruimte om een eigen internationaliseringsbeleid vorm te geven. In Nederland zien we dat instellingen met ambitie werken aan het versterken van hun internationale profiel. Zo kan een instelling kiezen voor een specifiek profiel (een regio, een thema) en zich daarmee onderscheiden van andere instellingen door partnerschappen aan te gaan, expertise op te bouwen en specifieke beurzen in te stellen. De taak van de overheid is om de door de studenten, onderzoekers en instellingen gemaakte keuzes te stimuleren en te faciliteren. De *Gedragscode internationale student in het Nederlands Hoger Onderwijs* van de universiteiten en hogescholen onderstreept het belang dat instellingen zelf ook hechten aan waarborging van de kwaliteit van het aanbod.²²

Ook de serviceverlening aan buitenlandse studenten wordt steeds verder verbeterd. Om ervoor te zorgen dat (excellente) buitenlandse studenten zonder zorgen de overstap kunnen maken naar Nederland wordt door Nederlandse instellingen als het ware de 'oranje looper' uitgerold. De 'Oranje Loper Award' die in 2009 voor het eerst door de Nuffic werd uitgereikt is in het leven geroepen om goede voorbeelden zichtbaar te maken.²³ De prijs is bedoeld voor de instelling die uitblinkt in de manier waarop zij buitenlandse studenten zich welkom laat voelen in ons land en aan de instelling waar ze te gast zijn. Voorbeelden die gepresenteerd werden lieten een beeld zien van instellingen die de buitenlandse student vanaf Schiphol begeleiden, die administratieve hindernissen waarmee de student geconfronteerd kan worden (zoals verblijfsvergunningen, sociale zekerheid, huisvesting etc.) proactief oppakken, die een sociaal programma bieden gericht op Nederland, maar ook de andere culturen. Kortom: alles om ervoor te zorgen dat de student zich snel thuis kan voelen. Zelfs aan de terugkeerfase wordt aandacht besteed aangezien ervaring leert dat afgestudeerden bij terugkeer in eigen land een omgekeerde cultuurschok kunnen ervaren.

3.4 Mobiliteit als onderdeel van het curriculum

Een betere inbedding van een buitenlandverblijf in onderwijsprogramma's kan voorkomen dat studenten afzien van mobiliteit uit angst voor studievertraging en daarmee samenhangende negatieve financiële gevolgen. In het kader van het Bologna proces hebben de deelnemende landen dit jaar tijdens de Ministeriële Conferentie in Leuven afgesproken dat mobiliteitsmogelijkheden binnen alle fasen van de studie (bachelor, master en PhD) geïntegreerd moeten worden in de opleidingsprogramma's en dat *joint degrees* en *mobility windows* gangbaar moeten worden.²⁴

Nederlandse onderwijsinstellingen werken in en met verschillende internationale netwerken. Binnen deze netwerken gezamenlijke opleidingen aangeboden. De student ontvangt dan een diploma van beide instellingen gezamenlijk. Nederlandse instellingen waren lange tijd in het

²² <http://www.minocw.nl/actueel/nieuws/35125/Gedragscode-voor-buitenlandse-studenten.html>

²³ <http://www.nuffic.nl/nederlandse-organisaties/nieuws-evenementen/nieuws-archief/2009/april/institute-of-social-studies-iss-wint-oranje-loper-award>

²⁴ http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communicu%E9_April_2009.pdf. In het Engels: "Within each of the three cycles, opportunities for mobility shall be created in the structure of degree programmes. Joint degrees and programmes as well as mobility windows shall become more common practice."

nadeel, omdat zij deze *joint degrees* niet konden aanbieden. Een wetsontwerp dat een wettelijke grondslag voor *joint degrees* creëert werd juli dit jaar door de Tweede Kamer aangenomen en ligt nu ter behandeling in de Eerste Kamer.²⁵

Het opnemen van een studieverblijf aan een buitenlandse partnerinstelling bij *joint degree*-opleidingen spreekt voor zich. Maar ook zonder dat er sprake is van een gezamenlijke graad behoort het opnemen van een vast 'mobiliteitsmoment' binnen curriculum tot de mogelijkheden. Dit heeft een duidelijke signaalwerking richting de student: het is vanzelfsprekend om mobiel te zijn. Daarmee verandert de *default setting* van mobiliteit van 'nee, tenzij' naar 'ja, tenzij'.

Het kabinet juicht deze ontwikkeling bij de instellingen toe. Het past binnen de benadering dat mobiliteit voor alle jongeren toegankelijk moet zijn. Tegelijk wil het kabinet onderstrepen dat mobiliteit een recht moet zijn, geen plicht. De overheid zal mobiliteit bevorderen, maar niet dwingend voorschrijven. Dat past niet binnen de vrijheid van onderwijs zoals die wordt gegarandeerd door de Nederlandse Grondwet. Hetzelfde geldt voor de Gemeenschap: het Verdrag biedt geen rechtsbasis voor bindende voorschriften op dit vlak en die zouden ook politiek onwenselijk zijn.

3.5 De docent als motivator

De Commissie schetst in haar Groenboek hoe een enthousiaste leraar of opleider een belangrijke 'motivator' kan zijn voor jongeren om mobiel te worden, maar voegt daaraan toe dat dit regelmatig een persoonlijke investering vergt van de docent in kwestie die dit vaak in eigen tijd 'naast het eigenlijke werk' moet doen. Het kabinet deelt deze zorg. Docentmobiliteit is een instrument om de mobiliteit van jongeren te bevorderen. Immers, een docent die zelf kan verhalen over zijn of haar ervaringen in het buitenland is een ambassadeur voor de mobiliteit van zijn of haar leerlingen en studenten. Mobiliteit vormt ook een verrijking van de loopbaan van de docent zelf en draagt bij aan zijn of haar eigen professionalisering als leraar.

Het is in eerste instantie een zaak van werkgever en werknemer om goede afspraken over taken en werkdruk te maken. Voor leraren in Nederland geldt dat zij in hun normjaartaak ruimte hebben voor professionalisering en scholing. Scholen hebben in hun lumpsum middelen voor scholing en professionalisering. Afspraken over de exacte invulling daarvan maakt de docent met zijn leidinggevende.

Veel hoger onderwijs instellingen geven evenwel aan dat zij moeite hebben om meer stafmobiliteit te realiseren. Daarom zal het kabinet hiervoor een pilot ontwikkelen. Docenten in het hoger onderwijs krijgen hiermee de mogelijk een periode met een mobiliteitsprogramma in het buitenland te doceren. De selectie zal zich richten op excellentie.

In het primair en voorgezet onderwijs wordt mobiliteit van leraren bevorderd door beurzen en subsidies aan leraren te verlenen via het Europese Comenius-programma en de Nederlandse Bios-regeling (Bevordering Internationale Oriëntatie en Samenwerking). Hiervoor schakelt het

²⁵ Wetsvoorstel "Versterking besturing bij instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten", Kamerstuk 31 821, A van 2 juli 2009

kabinet het Europees Platform in. Jaarlijks kunnen ruim 7.000 leraren hiermee aan een internationale uitwisseling meedoen, stage lopen in het buitenland, op studiebezoek gaan en nascholing volgen.

4 De Europese toekomst van mobiliteit van lerenden

Wat zijn de gevolgen op langere termijn, als mobiliteit inderdaad een regulier onderdeel zou zijn van de opleiding van iedere jongere? Het is een ontwikkeling met implicaties die de nationale schaal te boven gaan, waarover Europees debat nodig is. Het brengt enorme uitdagingen met zich mee, ook voor het stelsel en de financiering. Een aantal fundamentele uitgangspunten zal opnieuw doordacht en herijkt moeten worden en daarvoor moeten we Europa-breed denkkraft mobiliseren.

4.1 Toekomstscenario's uitdenken

De afgelopen decennia is het speelveld voor het (hoger) onderwijs radicaal veranderd. De structuren in het hoger onderwijs groeien langzaam naar elkaar toe, het onderwijs wordt 'internationaler', en de Europese onderwijsinstellingen positioneren zich beter op de internationale markt en concurreren om talent. De grotere mobiliteit en toegenomen concurrentie om talent heeft landen overigens ook gedwongen om andere beleidsterreinen te hervormen. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn de toegankelijkheid voor kenniswerkers, het migratiebeleid en het sociaal beleid. Mobiliteit krijgt een nieuwe impuls als ook op deze beleidsterreinen overblijvende barrières worden weggenomen. Leren vormt het uitgangspunt van mobiliteit. Alertheid op ongewenste bijeffecten, zoals illegaal verblijf, blijft geboden.

Partnerschappen van instellingen zullen in de toekomst leiden tot meer en meer gemeenschappelijke graden en mogelijkheden om onderwijs in het buitenland aan te bieden (*offshore* onderwijs). Bij deze vorm van mobiliteit is niet de student, maar het onderwijsprogramma mobiel.

Technologie biedt mogelijkheden die er voorheen niet waren en die virtuele en fysieke mobiliteit vergroten: e-mail, skype, goedkope vluchten. Fysieke aanwezigheid door online toegankelijkheid van informatie/kennis in veel gevallen niet meer nodig. Dat maakt afstandleren mogelijk. Maar denk ook aan *international classroom (internationalisation at home)*: de leeromgeving op de thuisinstelling wordt daarbij zó ingericht dat er een werkelijk internationaal klimaat heerst. Toekomstig Europees beleid moet deze nieuwe context als uitgangspunt nemen. Dit vergt een omvattende actualisering van het beleid dat totnogtoe gevoerd wordt.

4.2 Mobiliteit vanuit mondiale perspectief

UNESCO berekende dat in 2007 meer dan 2,8 miljoen studenten hoger onderwijs genoten in het buitenland.²⁶ Het aantal mobiele studenten was daarmee in absolute aantallen met 53%

²⁶ *Global Education Digest 2009, comparing education statistics across the world*, Unesco Institute for Statistics (2009)

gestegen ten opzichte van 1999, een jaarlijkse stijging van 5,5%. Relatief gezien zijn de mobiliteitscijfers in deze periode echter gelijk gebleven. De toename in aantal mobiele studenten houdt gelijke tred met de toename van het aantal inschrijvingen in het hoger onderwijs. Ongeveer 2 op de 100 studenten gaat voor studie naar het buitenland.

China levert wereldwijd de grootste groep mobiele studenten (15%), gevolgd door India (5%), Zuid-Korea (4%) en Duitsland (3%). De top 10 landen zenden 38% van het totaal aantal studenten. De VS ontvangt traditioneel gezien het grootste aantal buitenlandse studenten (21%), gevolgd door het VK (13%), Frankrijk (9%), Australië (8%), Duitsland (7%) en Japan (4%). Deze zes gastlanden ontvangen samen 62 % van het totale aantal mobiele studenten.

In de studentenmobiliteit zijn twee belangrijke trends te ontwaren. Ten eerste hebben mobiele studenten een grotere keus aan bestemmingen. Hoewel de VS in absolute aantallen als gastland nog steeds bovenaan staat, ontvangt het land wereldwijd gezien 4% minder studenten dan in 1999. Sterk opkomende bestemmingen zijn China, Zuid-Korea en Nieuw-Zeeland. Ten tweede blijven mobiele studenten vooral in hun regio van herkomst. In Latijns Amerika en het Caraïbisch gebied is dit aantal toegenomen van 11% in 1999 tot 23% in 2007. In Oost-Azië en de Pacific is over deze periode een toename te zien van 36% naar 42%. Met name studenten uit West-Europa (77%) en Noord-Amerika (39%) blijven in de eigen regio en de aantallen zijn onveranderd hoog gebleven. Met name studenten uit Zuid- en Zuidwest Azië kiezen vooral voor mobiliteit buiten de eigen regio (95%).

De redenen voor studenten, kenniswerkers maar ook kunstenaars om naar het buitenland te gaan lopen uiteen. Voor de een kan mobiliteit van nut zijn om de culturele en intellectuele horizon te verbreden. Voor een ander is het bittere noodzaak, omdat het systeem in eigen land ondermaats is of omdat bepaalde expertise alleen elders is te vinden. Gerenommeerde instellingen hebben vaak een grote aantrekkingskracht.

Anderzijds wordt er ook aan hoog opgeleide, innovatieve en creatieve medewerkers getrokken. Mondialisering gaat gepaard met grote verschuivingen in de internationale verdeling van arbeid, productie en kennis. De arbeidsmarkt wordt steeds internationaler. Dit vergroot de concurrentie tussen landen om de 'kenniswerker' en tussen instellingen om de beste studenten, onderzoekers en docenten. Zij concurreren om een aantrekkelijke vestigingsplaats te zijn voor talent en kennisintensieve bedrijven en een culturele *hotspot*.

4.3 Naar een Europese internationaliseringsagenda...

In haar Groenboek stelt de Commissie voor te komen tot een Europees partnerschap voor mobiliteit waarbinnen de Gemeenschap, de lidstaten en het veld gezamenlijk optrekken. Het kabinet omarmt dit voorstel. Betrokkenheid en commitment zijn cruciaal om onze doelen te verwezenlijken. Het *mainstreamen* van mobiliteit vergt een actief beleid van de instellingen, ondersteund door overheidsfaciliteiten zoals meeneembare studiefinanciering en het op EU-niveau samenwerken bij het wegnemen van (juridische) knelpunten en het faciliteren van zaken als erkenning, kwaliteitsborging en classificatie van instellingen/opleidingen. Mobiliteit moet vanzelfsprekend worden. Dat betekent niet dat gestreefd wordt naar een mobiliteitsscore van 100%, maar wél dat op termijn iedere jongere de mogelijkheid moet hebben om in het kader van zijn of haar opleiding een periode in het buitenland te verblijven. Europa heeft hier zonder twijfel een belangrijke rol te spelen bij het realiseren van deze ambitie.

Nederland werkt met de internationaliseringsagenda's aan de internationale oriëntatie van de kennisinstellingen. Internationaliseringsbeleid is een betrekkelijk nieuw beleid. Het is zeker voor funderend en beroepsonderwijs in sommige opzichten zelfs onontgonnen terrein. Nu wordt de kennis opgebouwd die kan dienen als basis voor toekomstig beleid. In andere lidstaten zal dat niet anders zijn. De uitgangsposities zullen verschillen, maar dat neemt niet weg dat we veel van elkaars aanpak kunnen leren.

Het kabinet zou daarom willen voorstellen na te gaan of er in EU-verband consensus bereikt kan worden over hoe internationalisering (inclusief mobiliteit) gestimuleerd kan worden. Op basis daarvan kan op politiek niveau een omvattend actieplan worden uitgewerkt waaraan in partnerschap en op basis van de open coördinatiemethode (OMC) naar 2020 toegewerkt kan worden. Als zodanig kan dit actieplan een uitwerking zijn van het werkprogramma 'Onderwijs en Opleiding 2020' waarin mobiliteit als één van strategische hoofddoelen is benoemd.²⁷ Een Europese benchmark voor mobiliteit kan daarbij goede diensten bewijzen.

Binnen dit kader kan beleidsleren plaatsvinden en kunnen lidstaten elkaar aansporen om de nodige maatregelen te treffen binnen de nationale context zoals het invoeren van meeneembare studiefinanciering. Voorwaarde daarvoor is dat de verantwoordelijkheden voor de te bereiken doelen duidelijk worden belegd.

Ook zou op EU-niveau onderzoek gedaan kunnen worden naar toekomstscenario's waarbij doordacht wordt wat de gevolgen zijn van verdergaande internationalisering voor onderwijssystemen en de financiering daarvan. Zoals in paragraaf 2.3 al werd aangegeven is er dringend behoefte aan een deugdelijke statistische *evidence base*. Het kabinet zou willen pleiten voor een Europese survey naar de omvang van mobiliteitsstromen en de sociaal-economische achtergrond van de mobiele jongeren eventueel aangevuld met gegevens over hun ervaringen. Uiteraard moet daarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van reeds beschikbare gegevens en moeten de administratieve lasten voor instellingen, docenten en jongeren zoveel mogelijk worden beperkt.

Tot slot ondersteunt het kabinet het betrekken van derdelanden bij Europees beleid gericht op mobiliteit. Gelet op de mondiale ontwikkelingen, zeker die in Azië, is het nodig dat Europa ook op het wereldtoneel haar (concurrentie)positie versterkt. Voor het hoger onderwijs is hiervoor het Erasmus Mundus programma in het leven geroepen. Een 'Mundus'-variant van het Leonardo da Vinci programma voor beroepsonderwijs is in ontwikkeling.

4.4 ... met een bijbehorend Europees internationaliseringsinstrument

Het werk dat in het kader van de OMC wordt verricht, dient te worden ondersteund met een stimuleringsprogramma dat de doelen van het actieplan als uitgangspunt heeft. Het huidige Europese Levenlang Leren Programma (LLP) moet in de visie van het kabinet worden omgevormd tot een programma dat internationalisering in het onderwijs centraal stelt. Daarbij is

²⁷ Conclusies van de Raad betreffende een strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (ET 2020), 12 mei 2009, PB C 119/2 van 28.05.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:NL:PDF>

het cruciaal dat er een duidelijk verband bestaat tussen de beleidsdoelen en de in te schakelen instrumenten.

Beurzen voor individuele studenten, leerlingen en docenten vormen, net als binnen het huidige LLP, een belangrijke pijler van dit programma. De bijdrage die Europese uitwisselingen leveren aan het bevorderen van Europees burgerschap staat niet ter discussie. Wel kan onderzocht worden hoe ook de Europese programma's meer bij kunnen dragen aan de kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Het is van belang dat de beschikbare middelen zó worden ingezet dat ze een optimaal effect sorteren. Beurzen worden daarom bij voorkeur toegekend op basis van selectie waarbij excellentie en motivatie doorslaggevende criteria zijn.

Tegen deze achtergrond acht het kabinet het denkbaar om in het kader van de bepleite Europa-brede discussie te bezien of bij de verdeling van het geld kwaliteitsbevordering een zwaardere rol kan krijgen. Gedacht kan worden aan een systeem dat is opgebouwd op basis van een generiek EU-beurzenstelsel dat uitgaat van kwaliteit met in aanvulling daarop specifieke maatwerkinstrumenten van de lidstaten zelf.

Bij EU-beurzenprogramma's is over het algemeen sprake van volledige uitputting van de beschikbare middelen. Dat toont aan dat de behoefte er is. Deze uitputting maakt ook aannemelijk dat een toename van het beschikbare budget zal leiden tot een toename van het aantal mobiele studenten, wat in lijn is met onze ambitie om van mobiliteit een vanzelfsprekend onderdeel van de opleiding van iedere jongere te maken. Nederland bepleit dan ook dat het aandeel van de budgetten in de EU-begroting voor een Leven Lang Leren bij de volgende Financiële Perspectieven wordt vergroot.

Daarbij pas overigens wel de kanttekening dat wat in economische termen als *deadweight loss* wordt aangeduid zoveel mogelijk voorkomen dient te worden: het subsidiëren van mobiliteit die ook zonder die subsidie plaats had gevonden. Gezien het significante aantal studenten dat naar het buitenland gaat zonder een beroep te doen op EU-beurzen is het scenario niet ondenkbeeldig dat er weliswaar een toename in het aantal verstrekte beurzen te zien zal zijn, zonder dat dit tot meer mobiliteit in absolute termen leidt.

Kortom: uitbreiding van de beurzenprogramma's is nodig, maar de uitbreiding moet wel 'slim' zijn: vooral gericht op het bereiken en over de streep trekken van groepen jongeren die goed en gemotiveerd zijn, maar toch aarzelen over een buitenlandverblijf. Uiteraard is het geen eenvoudige opgave om dergelijke vervangingseffecten te minimaliseren en ze zullen waarschijnlijk nooit volledig uitgesloten kunnen worden. Het onderschrijft andermaal het belang van goed, betrouwbaar cijfermateriaal en degelijk onderzoek.

Naast de beurzen voor individuele studenten zou er geïnvesteerd moeten worden in de 'mobiliteitsinfrastructuur': de organisatorische capaciteit die nodig is om mobiliteit te kunnen managen. Het zou goed zijn als op Europees niveau het opzetten van platformen tussen instellingen gericht op internationalisering wordt gefaciliteerd, instellingen worden gestimuleerd om gezamenlijke programma's op te zetten en mobiliteit in curricula op te nemen. Tot slot moe het potentieel van virtuele mobiliteit op Europese schaal worden benut. De kansen die nieuwe generaties applicaties en (sociale) software bieden kunnen bijna letterlijk werelden openen voor jongeren en sluiten bovendien nauw aan bij hun belevingswereld.

5 Conclusies

- › Het kabinet onderschrijft de ambitie dat op termijn alle jongeren de kans moeten krijgen om in het kader van hun opleiding een periode in het buitenland door te brengen. Mobiliteit is in de visie van het kabinet geen doel op zich, maar een middel om persoonlijke, maatschappelijke en economische meerwaarde te realiseren.
- › Mobiliteit is bovendien een belangrijke, zo niet de belangrijkste aanjager van internationalisering in het onderwijs. Internationalisering draagt bij aan de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs en onderzoek. Om internationalisering te faciliteren heeft het kabinet internationaliseringsagenda's uitgewerkt voor het hoger onderwijs en onderzoek en voor het middelbaar beroepsonderwijs.
- › Een geïntegreerde benadering op EU-niveau van mobiliteit van jongeren wordt in beginsel toegejuicht. Wel dient rekening gehouden te worden met de diversiteit binnen de doelgroep, de uitgangspositie en specifieke kenmerken van (sub)categorieën en de verschillen tussen lidstaten. Dit vraagt om een beleidsmix, om maatwerk en ruimte voor nationale differentiatie.
- › Het kabinet vraagt zich af in hoeverre het zinvol is specifiek beleid te ontwikkelen gericht op het subsidiëren van leermobiliteit onder jonge mensen buiten het onderwijs en onderzoek. Het gaat hier immers in feite om starters op de arbeidsmarkt. Hiervoor liggen maatregelen gericht op het bevorderen van beroepsmobiliteit meer voor de hand.
- › Voor het voeren van effectief en gericht mobiliteitsbeleid is een accurate *evidence base* onmisbaar. Echter, vastgesteld moet worden dat de beschikbare gegevens onvolledig zijn. Mobiliteit die plaatsvindt zonder subsidie ontbreekt vaak in de statistieken. Het gaat daarbij om naar schatting 45% van de totale mobiliteit in Nederland.
- › Meeneembare studiefinanciering betekent een belangrijke reductie van de financiële belemmeringen voor diplomamobiliteit. Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie om een leidraad uit te werken met een toelichting op het geldende Gemeenschapsrecht. Het kabinet zou graag zien dat ook andere lidstaten meeneembare studiefinanciering introduceren voor hun studenten.
- › Van het opnemen van een studieverblijf binnen het curriculum van een opleiding gaat een duidelijke signaalwerking uit, namelijk dat het vanzelfsprekend is om mobiel te zijn. Het kabinet juicht het toe als instellingen ervoor kiezen een buitenlandverblijf in hun programma's op te nemen. Echter, het is niet aan de overheid en ook niet aan de Gemeenschap om mobiliteit een verplicht karakter te geven.
- › Docentmobiliteit is een instrument om de mobiliteit van jongeren te bevorderen. Mobiliteit vormt ook een verrijking van de loopbaan van de docent zelf en draagt bij aan zijn of haar eigen professionalisering als leraar.

- › Op de langere termijn zullen de gevolgen van toenemende Europese en mondiale mobiliteit ingrijpende gevolgen hebben, uiteindelijk ook voor het stelsel en de financiering. Een Europees debat is nodig over die gevolgen die de nationale schaal te boven gaan.
- › Het kabinet omarmt het voorstel van de Commissie om te komen tot een Europees partnerschap voor mobiliteit waarbinnen instellingen, lidstaten en Gemeenschap gezamenlijk optrekken. Het kabinet stelt voor een Europese internationaliseringsagenda uit te werken en via de open methode van coördinatie (OMC) hierop voortgang te maken.
- › Het huidige Europese levenlang leren programma (LLP) dient in de visie van het kabinet te worden omgevormd tot een instrument dat de internationalisering in het onderwijs centraal stelt. De EU-beurzenprogramma's blijven een belangrijke pijler binnen dit instrument. Beurzen zouden ingezet moeten worden om die jongeren die kwalitatief goed en gemotiveerd zijn, maar toch aarzelen over een buitenlandverblijf over de streep te trekken.
- › Het zou nuttig zijn als de Commissie schetst hoe in haar visie een nationale regeling voor de meeneembaarheid van studiefinanciering eruit kan zien die de mobiliteit van studenten bevordert, in lijn is met het Gemeenschapsrecht én betaalbaar is. Juist in deze tijden van economische crisis en zorgen over de overheidsfinanciën kan deze laatste factor, de betaalbaarheid, lidstaten ervan doen afzien om meeneembaarheid te introduceren in hun nationale systemen. Het kabinet zou juist graag zien dat ook andere lidstaten dergelijke regelingen zouden introduceren voor hun studenten.