

Brussel, 31 januari 2020
(OR. en)

5512/20

EDUC 15

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Vorbereiding van het oriënterend debat van de Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport op 20 februari 2020 over "Braincirculation – een drijvende kracht voor de Europese onderwijsruimte" – Discussienota van het voorzitterschap

Na raadpleging van het Onderwijscomité heeft het voorzitterschap bijgaande discussienota opgesteld als basis voor het oriënterend debat in de Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport op 20 februari 2020.

Braincirculation – een drijvende kracht voor de Europese onderwijsruimte***Discussienota van het voorzitterschap***

Leer- en arbeidsmobiliteit en transnationale mobiliteit van burgers hebben vele voordelen, zoals de ontwikkeling van generieke, transversale, interculturele en taalgerelateerde vaardigheden, een hogere inzetbaarheid, een beter inzicht in de eigen identiteit, persoonlijke groei en maturiteit en de ontwikkeling van Europese identiteit en waarden. "Leermobiliteit houdt verband met toekomstige mobiliteit, hogere lonen en lagere werkloosheid. Leermobiliteit gaat ook gepaard met een beter wederzijds begrip, meer openheid en betere burgerschapsvaardigheden"¹. Bovendien is het vrije verkeer en de verspreiding van kennis en ideeën in de hele EU gunstig voor de ontwikkeling van de economie en de samenleving, alsook voor de versterking van de Europese integratie en de instandhouding van de Europese geest.

Onder een evenwichtige braincirculation wordt "de mogelijkheid voor ontwikkelingslanden om een beroep te doen op vaardigheden, knowhow en andere vormen van ervaring die hun migranten en leden van hun diaspora hebben opgedaan"² verstaan. Het is een voorwaarde voor een evenwichtige ontwikkeling en cohesie van de verschillende regio's en landen van de EU en dus van de Unie zelf.

Verstoorde evenwichten in de brainflow, de eenrichtingsmigratie van mensen met een laag tot hoog vaardigheidsniveau in Europa, kunnen daarentegen tot grote verliezen aan menselijk kapitaal leiden in de vorm van brainwaste of braindrain³. Deze verschijnselen zijn het mogelijke gevolg van een aantal factoren, met name sociale en economische verschillen in de EU, en de oorzaak van de ontvolking van sommige regio's of landen, en van een ongelijke spreiding van vaardigheidsniveaus in Europa. Op lange termijn kunnen deze verschillen de cohesie in gevaar brengen en een risico vormen voor de duurzaamheid van het Europese project op lange termijn⁴.

¹ Onderwijs- en opleidingsmonitor 2019. Europese Commissie (2019).

² Woordenlijst van het Europees Migratienetwerk. Bron: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

³ *Brainwaste* is het niet erkennen van vaardigheden en kwalificaties die migranten buiten de EU hebben verworven, waardoor zij hun potentieel niet volledig kunnen benutten. *Braindrain* is het verlies dat een land ondervindt als gevolg van de emigratie van hooggekwalficeerde personen. Woordenlijst van het Europees Migratienetwerk. Bron: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/brain-circulation_en

⁴ Braindrain in de EU: een probleem dat op alle niveaus moet worden aangepakt, Emil Boc, Europees Comité van de Regio's, ontwerpadvies voor de 138e plenaire zitting (2020)

De toenemende strijd om hoogopgeleide personen houdt verband met een aanzienlijk percentage van emigratie uit bepaalde landen of regio's naar andere landen of regio's. De economische omstandigheden, het arbeidsmarktpotentieel en de perceptie van de kwaliteit van de onderwijsinstellingen behoren tot de factoren die buitenlandse talenten aantrekken, waaronder studenten, afgestudeerden, onderzoekers en jonge professionals. "Inkomende mobiliteit van studenten⁵ is een van de belangrijkste kanalen voor de migratie van mondiaal talent. Wat het beschikbare menselijk kapitaal betreft, heeft deze mobiliteit aanzienlijke potentiële voordelen voor de landen van bestemming."⁶ Sommige systemen en sommige landen zijn om verschillende redenen die verband houden met de algemene economische, arbeidsmarkt-, sociale en leefomstandigheden⁷ aantrekkelijker dan andere. Uit het algemene patroon van arbeidsmobiliteit in de EU blijkt dat 98 % van de mobiele werkenden⁸ in de landen van de EU-15- en de EVA-landen woont en slechts 2 % in de landen van de EU-13⁹. Uit recentere cijfers blijkt dat 74 % van alle EU-28-burgers die binnen de EU mobiel zijn, naar Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Frankrijk of Spanje trekt. Bovendien blijkt uit de statistieken dat burgers die recent binnen de EU mobiel zijn, hoger opgeleid zijn dan onderdanen van hun gastland¹⁰.

⁵ Het verschijnsel is veel meer uitgesproken voor diplomamobiliteit dan voor studiepunten-mobiliteit, zoals in het kader van Erasmus+.

⁶ Vanwege ontbrekende of onvolledige gegevens over de inkomende diplomamobiliteit voor sommige lidstaten van bestemming, wordt de berekening van deze benchmark nog steeds onderschat. Onderwijs- en opleidingsmonitor 2019. Europese Commissie (2019).

⁷ Volgens de OESO kennen de *Indicators of Talent Attractiveness* een score toe op zeven dimensies: kwaliteit van de kansen; inkomen en belastingen; toekomstperspectieven; gezinsomgeving; vaardighedenomgeving; inclusiviteit; en levenskwaliteit. Deze indicator geeft de capaciteit weer van een land om drie specifieke categorieën van getalenteerde migranten aan te trekken en te behouden: hooggekwalificeerde werkenden (met diploma's op master- en doctoraal niveau), universiteitsstudenten en buitenlandse ondernemers. OESO. Migration Policy Debates (2019).

⁸ In de jaarverslagen van de Europese Commissie over de arbeidsmobiliteit binnen de EU worden *mobiele werkenden* gedefinieerd als actieve EU-28-burgers die in een andere lidstaat of een ander EVA-land dan hun land van staatsburgerschap verblijven.

⁹ Jaarverslag 2016 over de arbeidsmobiliteit binnen de EU. Europese Commissie (2017).

¹⁰ Jaarverslag 2017 over de arbeidsmobiliteit binnen de EU. Europese Commissie (2018).

Bovendien blijkt uit een recente studie over de mobiliteit van geschoolde arbeidskrachten¹¹ dat dergelijke verstoorde evenwichten in de brainflow erop wijzen dat investeringen in onderwijs en opleiding in uitzendende landen de arbeidsmarkt en de economische ontwikkeling in de landen van bestemming ondersteunen, terwijl tegelijkertijd het menselijk kapitaal in de uitzendende landen kleiner kan worden wanneer de resterende bevolking over minder vaardigheden beschikt dan zij die vertrekken¹². De gevolgen voor de uitzendende landen zijn onder meer het verlies van rendement op overheidsinvesteringen in onderwijs, een tekort aan arbeidskrachten en braindrain¹³.

Niettemin kan omgekeerde migratie (terugkeer naar het land van herkomst) positieve voordelen opleveren voor de uitzendende landen in verband met geldtransfers¹⁴, het opzetten van netwerken die de handel, kapitaalstromen en de verspreiding van kennis vergemakkelijken, de overdracht van vaardigheden en knowhow¹⁵, investeringen en expertise van migranten naar het uitzendende land¹⁶ en nieuw verworven kennis van terugkerende burgers die binnen de EU mobiel zijn, die hen in staat stellen ondernemerschap en innovatie te bevorderen¹⁷. Het is daarom van essentieel belang dat de toegenomen verwerving van vaardigheden (in het buitenland) de uitzendende landen ten goede komt wanneer burgers die binnen de EU mobiel zijn naar deze landen terugkeren. Erkenning van kwalificaties en validatie van vaardigheden kunnen dit proces ondersteunen.

Om de positieve effecten van braincirculation te steunen, moeten beleidsmakers maatregelen en beleidslijnen uitwerken ter ondersteuning van evenwichtige migratiestromen, die bijdragen tot de ontwikkeling van de economie en de samenleving in het algemeen, de sociale dimensie van het onderwijs versterken en de Europese integratie en cohesie bevorderen. Deze beleidsontwikkelingen moeten worden ondersteund door een solide empirische basis, door het ontwikkelen van alomvattende volgsystemen voor afgestudeerden van het tertiair en beroepsonderwijs op nationaal niveau, en door het verbeteren van de beschikbaarheid van vergelijkbare EU-gegevens om meer diepgaande vergelijkende analyses van afstudeerresultaten mogelijk te maken. Bovendien is het van essentieel belang dat succesvolle beleidsmaatregelen worden meegenomen in een breder debat over en meer inzicht in de kosten en baten van het vrije verkeer¹⁸.

¹¹ Studie uitgevoerd in het kader van de nieuwe vaardighedenagenda voor Europa. Europese Commissie. Bron: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223&langId=nl>

¹² Study on the movement of skilled labour. Europese Commissie. ICF (2018)

¹³ Hasselbalch, Jacob. The European Politics of Brain Drain: A Fast or Slow-Burning Crisis? Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (2017).

¹⁴ Albert Bollard, David McKenzie, Melanie Morten, Hillel Rapoport. Remittances and the Brain Drain Revisited: The Microdata Show That More Educated Migrants Remit More (2009).

¹⁵ Mededeling van de Europese Commissie over migratie en ontwikkeling (2005).

¹⁶ Gibson, McKenzie: Eight Questions about Brain Drain. The World Bank (2011).

¹⁷ Study on the movement of skilled labour, Europese Commissie. ICF (2018)

¹⁸ Study on the movement of skilled labour. Europese Commissie. ICF (2018)

In die zin kunnen meer strategische investeringen in onderwijs, onderzoek en innovatie, alsook het creëren van passende instrumenten en toewijzingen uit de Europese en nationale fondsen en programma's, de kwaliteit en de aantrekkelijkheid van het onderwijs verhogen, gunstige voorwaarden voor onderzoek scheppen en bijgevolg meer talent aantrekken en behouden. Met name de structuurfondsen en het Cohesiefonds zijn belangrijke instrumenten om regionale verschillen in inkomen, vermogen en kansen terug te dringen. Bovendien zijn "twee van de belangrijkste doelstellingen van Europa 2020 – het verhogen van de arbeidsparticipatie en het verbeteren van de sociale integratie – rechtstreeks van belang voor het creëren van gunstige omstandigheden waardoor de braindrain afneemt"¹⁹.

Het is belangrijk dat bij de ontwikkeling en bevordering van de Europese onderwijsruimte rekening wordt gehouden met de problematiek van het in evenwicht brengen van transnationale mobiliteit en brainflow in de hele EU door het scheppen van maatregelen die zullen bijdragen tot een meer gelijke ontwikkeling van onderwijs- en onderzoekssystemen, economieën en samenlevingen, alsook maatregelen die brainwaste voorkomen. Het Erasmus+-programma en de opvolger daarvan zijn gericht op het stimuleren van braincirculation en evenwichtige mobiliteit²⁰. Daarnaast zal het vlaggenschipinitiatief van het programma, namelijk de Europese universiteiten, met zijn breed geografisch evenwicht, bijdragen tot meer evenwichtige mobiliteit (fysiek, gemengd of virtueel) en kan het dienen als model voor de structurele, systemische en duurzame transformatie van instellingen voor hoger onderwijs in universiteiten van de toekomst.

¹⁹ Braindrain in de EU: een probleem dat op alle niveaus moet worden aangepakt, Emil Boc, Europees Comité van de Regio's, ontwerpadvies voor de 138e plenaire zitting, 11 en 12 februari 2020.

²⁰ Het jaarverslag 2017 van Erasmus+ geeft een analyse van de mobiliteitstrends in het kader van Erasmus+ op Europees niveau waaruit blijkt dat de mobiliteit van studenten en personeel in Europa vrij evenwichtig is, zij het met variaties in sommige landen.

Onderkennend dat onderwijs en cultuur "een sleutelrol vervullen bij het opbouwen van inclusieve en hechte samenlevingen, en bij het op peil houden van ons concurrentievermogen"²¹, en rekening houdend met de stappen die onlangs zijn genomen om een echte Europese onderwijsruimte tot stand te brengen²², worden de ministers verzocht zich te beraden over het thema braincirculation als drijvende kracht voor de Europese onderwijsruimte, met name wat volgende vragen betreft.

1. Welke beleidsmix is nodig om te zorgen voor een evenwichtige braincirculation in de Europese onderwijsruimte en hoe kunnen relevante spelers op lokaal, regionaal en nationaal niveau worden gemobiliseerd om dit doel te bereiken?
2. Hoe kan het sterke potentieel van het initiatief "Europese universiteiten" op nationaal en Europees niveau verder worden ondersteund om bij te dragen tot een evenwichtige braincirculation in de Europese onderwijsruimte?
3. Hoe kunnen Europese fondsen, programma's en financieringsinstrumenten worden gebruikt om een beleid te ontwikkelen en ten uitvoer te leggen dat bijgevolg een evenwichtige braincirculation) zou bevorderen? Hebt u nationale voorbeelden van maatregelen die u ten uitvoer legt?

²¹ Conclusies van de Europese Raad van 14 december 2017. EUCO 19/1/18 REV 1

²² Mededeling "De Europese identiteit versterken via onderwijs en cultuur". COM(2017) 673 final. Mededeling "Bouwen aan een sterker Europa: de rol van het beleid inzake jongeren, onderwijs en cultuur". COM(2018) 268 final. Conclusies over toewerken naar een visie op een Europese onderwijsruimte. PB C 195 van 7.6.2018. Aanbeveling betreffende de bevordering van automatische wederzijdse erkenning van kwalificaties van hoger onderwijs en hoger secundair onderwijs en opleiding en de resultaten van leerperioden in het buitenland. PB C 444 van 10.12.2018, blz. 1. Aanbeveling inzake een alomvattende benadering van het onderwijzen en leren van talen. PB C 189 van 5.6.2019, blz. 15. Resolutie over het verder ontwikkelen van de Europese onderwijsruimte ter ondersteuning van toekomstgerichte onderwijs- en opleidingsstelsels. PB C 389 van 18.11.2019, blz. 1.