

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1532

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zes fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling interne energiemarkt, (Kamerstuk 22 112, nr. 1530)

Fiche 2: Mededeling actieplan voor het verminderen van incidentele vangsten zeevogels in vistuig, (Kamerstuk 22 112, nr. 1531)

Fiche 3: Mededeling «een andere kijk op onderwijs»

Fiche 4: Mededeling blauwdruk Europese wateren (Kamerstuk 22 112, nr. 1533)

Fiche 5: Mededeling inzake verdere integratie van de Europese microstaten (Andorra, Monaco, San Marino) met de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1534)

Fiche 6: Mededeling een maritieme strategie voor de Adriatische en Ionische Zee (Kamerstuk 22 112, nr. 1535)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling «Een andere kijk op onderwijs»

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling «Een andere kijk op onderwijs: investeren in vaardigheden voor betere sociaal-economische resultaten»

Datum ontvangst Commissiedocument: 21 november 2012

Nr. Commissiedocument: COM (2012) 669

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202132

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

In de mededeling stelt de Commissie strategische prioriteiten voor op het gebied van onderwijs en opleiding voor de ontwikkeling van vaardigheden die ten goede moeten komen aan groei en werkgelegenheid in de Unie. Volgens de mededeling slagen de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels er onvoldoende in om de juiste vaardigheden te bieden die nodig zijn om de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te verbeteren. De discrepantie tussen in het onderwijs aangeboden vaardigheden en de vaardigheden die op de arbeidsmarkt worden gevraagd baart de Commissie zorgen. Daarnaast merkt de Commissie op dat er in de Unie een snel groeiende jeugdwerkloosheid is, en dat de verwachting is dat het aandeel banen waarvoor een hogere kwalificatie vereist is in 2020 met 20% gestegen zal zijn.

De in deze mededeling voorgestelde strategische prioriteiten dienen de Europa2020-strategie te ondersteunen en de lidstaten te helpen bij het uitvoeren van de daaruit voortvloeiende landenspecifieke aanbevelingen. Ook is er een sterke relatie tussen deze mededeling en de op 5 december 2012 verschenen mededeling over de bestrijding van jeugdwerkloosheid, waarvoor een apart fiche naar uw Kamer wordt verzonden.

Tegen deze achtergrond formuleert de Commissie zes generieke beleidsaanbevelingen voor de lidstaten en doet voorstellen voor aanvullende acties op EU-niveau. De aanbevelingen voor de lidstaten zijn:

1. Bevorderen van de excellentie op het gebied van beroepsonderwijs en -opleiding;
2. Versterking van de prestaties van de groepen scholieren met een hoog risico van vroegtijdige schoolverlating en geringe basisvaardigheden;
3. Versterking van het verschaffen van transversale vaardigheden die de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt verbeteren, zoals ondernemerschap, digitale vaardigheden en vreemde talen;
4. Vermindering van het aantal laaggeschoolde volwassenen;
5. Bevordering van ICT-ondersteund leren en toegang tot hoogwaardige open onderwijsmiddelen (open educational resources, OER); en
6. Herziening en versterking van het beroepsprofiel van alle onderwijsberoepen.

- Op EU-niveau stelt de Commissie de volgende aanvullende acties voor:
1. Verbetering van de landenspecifieke aandacht en steun voor lidstaten bij hun inspanningen om de geïdentificeerde prioriteiten uit te voeren;
 2. Versnellen van verbeteringen in op werk gebaseerd leren, vooral door een EU-alliantie voor het leerlingwezen op te richten (European Alliance for Apprenticeships);
 3. Totstandbrenging van een Europese ruimte voor vaardigheden en kwalificaties met het oog op een sterkere convergentie tussen de transparantie- en erkenningsinstrumenten van de EU;
 4. Financiering van Education for Growth om het engagement voor een competent en voortdurend opgeleid en bijgeschoold personeelsbestand te versterken;
 5. Het starten van een nieuw initiatief Opening up Education;
 6. Maatregelen voor onderwijs in ondernemerschap; en
 7. Partnerschappen tussen onderwijs, bedrijfsleven en onderzoek.

De mededeling gaat vergezeld van zeven bijlagen. Daarbij gaat het om de Onderwijs en Opleidingsmonitor 2012, een landenanalyse waarin de prestaties per land worden vergeleken en stafdocumenten over kennis van vreemde talen, levenlang leren, sleutelvaardigheden, beroepsonderwijs en het lerarenberoep.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

Op grond van artikel 6, onderdeel e, van het VWEU beschikt de EU over een aanvullende bevoegdheid op het terrein van onderwijs. Op grond van dit artikel kan de Unie het onderwijsbeleid van de lidstaten ondersteunen, coördineren of aanvullen.

Subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel luidt positief. De mededeling van de Commissie stelt een aantal strategische prioriteiten voor die door de lidstaten nationaal moeten worden aangepakt. De economische crisis is grensoverschrijdend, en daarbij hoort een grensoverschrijdende aanpak. Onderwijs heeft hier ook een rol te spelen, en onderwijs is dan ook één van de vijf hoofddoelen van de Europa2020-strategie. Deze prioriteiten vormen een aanvulling op het nationale beleid en dragen bij aan groei en banen binnen de EU.

Proportionaliteit

Ook het proportionaliteitsoordeel luidt positief. De strategische aanbevelingen van de Commissie aan de lidstaten respecteren de nationale beleidsvrijheid van de lidstaten. De voorgestelde acties op EU-niveau vormen hierop een nuttige aanvulling die niet verder gaat dan nodig om de gestelde doelen te bereiken. Een kanttekening hierbij is dat Nederland geen aanleiding ziet om het leren van vreemde talen voor alle scholen te vervroegen zoals voorgesteld in de bijlage van de mededeling. Daarnaast vindt Nederland voor mbo-studenten de target van moedertaal plus twee een brug te ver.

Financiële gevolgen

Uit de in de mededeling aangekondigde acties vloeien noch voor de EU noch voor Nederland additionele kosten voort. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

Regeldruk/administratieve lasten

De in de mededeling aangekondigde acties brengen geen additionele regeldruk met zich mee.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland verwelkomt het initiatief om het belang van onderwijs en opleiding bij het stimuleren van economische groei en concurrentiekracht binnen de Unie in lijn te brengen met de Europa2020-strategie. Onderwijs kan immers een bijdrage leveren om sterker uit de crisis te komen. De beleidsaanbevelingen van de Commissie aan de lidstaten zijn grotendeels in lijn met het gevoerde kabinetsbeleid op het gebied van onderwijs. Pogingen om via een gemeenschappelijke aanpak de uitdagingen van deze tijd effectiever en efficiënter aan te gaan kunnen op steun van Nederland rekenen. Wel merkt Nederland op dat er grote verschillen zijn tussen de onderwijsstelsels in de Unie en dat ook de uitgangspunten per lidstaat verschillend zijn. Differentiatie in benadering vanuit de Unie naar de lidstaten toe is volgens Nederland derhalve geboden. Daarnaast vindt Nederland het belangrijk dat er zo veel mogelijk samenhang gezocht wordt met *Education and Training 2020* en *Youth on the Move*, en dat er derhalve geen nieuw strategisch kader of programma wordt opgezet. Hieronder wordt per aanbeveling aan de lidstaten de Nederlandse positie toegelicht. Vervolgens worden de voorgestelde acties op EU-niveau besproken.

A. Beleidsaanbevelingen aan de lidstaten

1. Bevorderen van de excellentie op het gebied van beroepsonderwijs en -opleiding

Nederland onderschrijft het streven naar excellentie in beroepsonderwijs en opleiding. Om hier invulling aan te geven heeft Nederland het actieplan «Focus op vakmanschap 2011–2015» opgesteld, dat momenteel wordt geïmplementeerd. De focus ligt in het mbo op:

- goed, initieel beroepsonderwijs voor jongeren;
- het op orde brengen van de besturing en de bedrijfsvoering van alle instellingen
- het uitdagen van leerlingen om een prestatie te leveren waarop ze trots kunnen zijn; en
- het beroepsonderwijs competitief maken met het algemeen vormend onderwijs.

In het licht van voorzienbare demografische ontwikkelingen en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, spoort de Commissie de lidstaten aan niet te bezuinigen op hun beroepsonderwijs. Nederland behoort volgens de mededeling tot één van de vier landen – samen met Duitsland, Oostenrijk en Denemarken – waar reeds sprake is van een beroepsonderwijssysteem van wereldklasse.

2. Versterking van de prestaties van de groepen scholieren met een hoog risico van vroegtijdige schoolverlating en geringe basisvaardigheden

Nederland ondersteunt de aandacht voor het terugdringen van het percentage voortijdige schoolverlaters. Uit de landenanalyse (bijlage bij de mededeling) blijkt dat Nederland reeds voldoet aan de EU-doelstelling die is gesteld in het kader van de Europa2020-strategie (maximaal 10% schooluitval in 2020). De nationale doelstelling is 8% in 2020.

Daarnaast onderschrijft Nederland de noodzaak tot het ontwikkelen van uitgebreide, doelgerichte, op feiten gebaseerde strategieën om voortijdig schoolverlaten te verminderen. Dit sluit aan bij het kabinetsbeleid. Sturen op resultaat op basis van betrouwbare cijfers staat centraal in de Nederlandse aanpak. Informatie over welke jongeren op welk moment uitvallen draagt bij aan een effectieve aanpak van voortijdig schoolverlaten.

Ten slotte staat Nederland overwegend positief tegenover het streven naar de versterking van de prestaties van scholieren met een hoog risico van vroegtijdige schoolverlating en geringe basisvaardigheden. Inzetten op taal- en rekenvaardigheden is conform de Nederlandse praktijk. Bovendien sluit vroegtijdige signalering van risicojongeren aan bij de nadruk op preventie binnen de Nederlandse aanpak van voortijdig schoolverlaten. Een gebrek aan (basis)vaardigheden is echter niet de enige reden voor schooluitval. Nederland vindt namelijk dat het terugdringen van voortijdig schoolverlaten onder jongeren niet alleen gericht moet zijn op jongeren die vanwege geringe basisvaardigheden uitvallen. Schooluitval wordt meestal veroorzaakt door een combinatie van factoren. Het beleid moet zich daarom ook richten op betere loopbaan- en studiekeuzebegeleiding, aandacht voor een soepele overgang van vmbo naar mbo, meer en betere zorg op school, aantrekkelijker en meer praktijkgericht onderwijs. Nederland zal daarover toelichting vragen op welke manier de Commissie wil investeren in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten onder jongeren die vanwege andere redenen uitvallen, bijvoorbeeld door verkeerde studiekeuzes, gebrek aan motivatie of persoonlijke problemen.

3. Versterking van het verschaffen van transversale vaardigheden die de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt verbeteren, zoals ondernemerschap, digitale vaardigheden en vreemde talen

Nederland ondersteunt de aandacht voor transversale vaardigheden zoals ondernemerschap en digitale vaardigheden en de vaardigheden om in vreemde talen te communiceren. Aan digitale vaardigheden wordt in alle fasen van het leerplichtige onderwijs aandacht besteed door de scholen. In Nederland bepalen scholen zelf of zij aandacht besteden aan vaardigheden zoals ondernemerschap. Voor alle schoolfasen (inclusief hoger onderwijs) is er lesmateriaal m.b.t. ondernemerschap beschikbaar, maar het gebruik daarvan wordt niet centraal voorgeschreven.

In de mededeling wordt de wens onderstreept dat alle leerlingen in de EU naast hun moedertaal, twee moderne vreemde talen beheersen. Voor alle Nederlandse basisscholen geldt dat zij verplicht Engels moeten geven. De meeste leerlingen in het voortgezet onderwijs krijgen twee of drie vreemde talen. Gezien de goede prestaties van Nederlandse leerlingen op de vreemde talen indicatoren ziet Nederland geen aanleiding het leren van vreemde talen voor alle scholen te vervroegen zoals voorgesteld in de bijlage van de mededeling. Uiteraard kunnen scholen er zelf wel voor kiezen om vroeg vreemde talen onderwijs aan te bieden als dat aansluit bij behoeften en capaciteiten van hun leerlingpopulatie. Voor het mbo vindt Nederland de regel «moedertaal plus twee» een brug te ver. In Nederland is besloten van Engels een verplicht vak te maken op niveau

mbo-4, dat centraal wordt geëxamineerd. Uitbreiding naar lagere mbo-niveaus kan worden overwogen. Een tweede moderne vreemde taal (meestal Duits) kan worden voorgeschreven in het kwalificatiedossier als het beroep daarom vraagt. Van het algemeen verplicht stellen van twee moderne vreemde talen in het mbo kan echter geen sprake zijn. Voorkomen moet worden dat jongeren die voor een mbo-opleiding kiezen, het gekozen beroep niet kunnen gaan uitoefenen omdat hun talenkennis tekort schiet.

4. Vermindering van het aantal laaggeschoolde volwassenen

Ook in Nederland is er aandacht voor laaggeschoolde volwassenen. De verdere ontwikkeling en implementatie van het erkennen van verworven competenties (EVC) en het e-portfolio maken het voor laagopgeleiden gemakkelijker een diploma te halen. Specifiek voor het midden- en kleinbedrijf is er in Nederland het succesvolle programma «Excelleren.nu» uitgevoerd om de leermogelijkheden op de werkvloer te bevorderen door bijvoorbeeld functieroulatie en coaching. Werken en leren kunnen zo effectief worden gecombineerd. Hiervan kunnen vooral laagopgeleiden profiteren, omdat het de drempel om te gaan leren verlaagt. Nederland vindt dat EVC een belangrijk instrument is voor zowel het realiseren van onderwijs- als loopbaandoelen en dat de kwaliteit van EVC onomstreden dient te zijn. Het kabinet ziet dat er meerdere instrumenten zijn naast en in aanvulling op EVC. Het ervaringsprofiel (EVP) en e-portfolio zijn instrumenten die geschikt kunnen zijn voor gebruik in het kader van loopbaanontwikkeling. Daarnaast is in Nederland het Nederlands nationaal kwalificatiekader (NLQF) een instrument voor non-formele opleidingen, waarbij van belang is dat het niveau van non-formele opleidingen via opname in het NLQF transparanter wordt.

5. Bevordering van ICT-ondersteund leren en toegang tot hoogwaardige open onderwijsmiddelen

Nederland heeft zich de afgelopen decennia veel inspanningen getroost om de ICT-infrastructuur en ondersteuning van het op ICT-gebaseerd onderwijs en de beschikbaarheid van digitale leermiddelen op een hoog peil te brengen in het basis- en voortgezet onderwijs. Nederland vindt dat ICT één van de belangrijkste motoren van vernieuwing van processen is waardoor de organisatie van het onderwijs kwalitatief beter en goedkoper kan. Naast gebruik om het onderwijs te optimaliseren zijn er ook initiatieven waar het onderwijs echt fundamenteel anders wordt ingericht. Dit leidt ook tot andere verwachtingen van de afnemers van onderwijs, zowel leerlingen, studenten en ouders als het (toekomstig) bedrijfsleven. De potentie van ICT wordt in het algemeen nog onvoldoende benut. Volgens Nederland liggen de belangrijkste kansen van ICT in het leren op het gebied van:

- Flexibilisering, maatwerk en differentiëren in leerroutes: meer en slimmere manieren om individueel te leren en de ontwikkeling van deelnemers te volgen. Een beter inzicht in het leerproces en de prestaties stelt docenten in staat gerichter deelnemers te coachen en begeleiden;
- Kwalitatief goed tijd- en plaatsonafhankelijk en informeel leren wordt mogelijk en biedt doelmatige oplossingen voor krimp en leven lang leren; en
- Het stimuleren van de ontwikkeling en het gebruik van open onderwijsbronnen leidt tot kwalitatief beter leermateriaal, meer maatwerk-mogelijkheden en uiteindelijk tot een efficiëntere inzet van publieke middelen.

Doelstelling is niet om ICT uit te rollen, maar om de uitdagingen waar instellingen voor staan te ondersteunen met zowel de beproefde

mogelijkheden alsook de kansen die inzet van ICT biedt. Deze uitdagingen zijn bijvoorbeeld professionalisering, opbrengstgericht werken, de veranderende arbeidsmarkt, en meer bereiken met minder middelen. In het hoger onderwijs is de afgelopen jaren digitalisering gestimuleerd met via SURF (de ICT-samenwerkingsorganisatie voor het hoger onderwijs en onderzoek). Uitwisseling van inzichten en ervaringen op Europees niveau kan hieraan bijdragen.

6. Herziening en versterking van het beroepsprofiel van alle onderwijsberoepen

De ambities zoals verwoord in de mededeling sluiten aan bij de Nederlandse prioriteiten voor versterking van het leraarschap. Nederland blijft, ondanks bezuinigingen op de Rijksbegroting, extra investeren in de kwaliteit en opleiding van de leraar en de schoolleider. Nederland beschikt al jaren over door de beroepsgroep geformuleerde en wettelijk vastgelegde bekwaamheidseisen. Deze eisen worden momenteel herijkt. De hoofdthema's waarop extra investeringen in de kwaliteit van het leraarschap worden gedaan, zijn het omgaan met verschillen en opbrengstgericht werken. Deze thema's sluiten aan bij de prioriteiten die de Commissie stelt. Ook investeert Nederland in de pedagogische vaardigheden van leraren in het hoger onderwijs, o.a. door hogescholen te stimuleren een systeem van basiskwalificatie onderwijs (bko) en senior kwalificatie onderwijs (sko) op te zetten. Op universiteiten is al een start gemaakt met een dergelijk systeem. Voor het mbo ligt er een verdere professionalisering van de medewerkers in het mbo in het verschiet. De thema's van het ambitiekader 2013–2015 zijn professionaliseren van het bestuur en bevorderen van de professionele cultuur, het vergroten van kwaliteitsontwikkeling in onderwijsteams met aandacht voor instructeurs, en versterking van onderwijskundig leiderschap en management. Ook deze Nederlandse ambitie voor het mbo sluit goed aan bij de inzet van de mededeling op dit punt.

B. Nederlandse positie over de voorgestelde aanvullende acties op EU-niveau

Nederland is overwegend positief over de aangekondigde EU-acties. Nederland moedigt bijvoorbeeld de totstandbrenging van een Europese ruimte voor vaardigheden en kwalificaties (punt 3) aan om zo de wederzijdse erkenning tussen de lidstaten te faciliteren en de mobiliteit van EU-studenten en -werknemers te ondersteunen. De erkenning van behaalde kwalificaties zal makkelijker worden met als uiteindelijk doel dat een student (mbo en hoger) sneller toegang krijgt tot een vervolgstudie of de arbeidsmarkt in een andere lidstaat.

Daarnaast herkent Nederland de analyse van de Commissie dat verbeteren van de kwaliteit van het onderwijsaanbod en van preventie van schooluitval een van de belangrijkste motoren is voor het verhogen van de doelmatigheid van de onderwijsuitgaven (punt 4). Het Nederlands beleid zet daar dan ook op in. Bovendien is in het regeerakkoord afgesproken dat de overheidsmiddelen voor het aanbieden van stageplaatsen veel beter worden gericht en dat een Techniepact wordt gesloten met het bedrijfsleven met afspraken over onder meer het beschikbaar stellen van voldoende stageplekken. Tevens worden ondernemingen betrokken bij investeringen in het initieel beroepsonderwijs, terwijl er bij de invoering van een sociaal leenstelsel voor het hoger onderwijs nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan aspecten zoals gelijke kansen en gelijke toegang. Nederland overweegt dat waar sprake is van meerwaarde de Commissie uiteraard monitoringsactiviteiten kan uitvoeren naar de mate waarin de lidstaten *evidence-based* beleid voeren

en prioriteit geven aan groeibevorderende uitgaven en daarover op EU-niveau een debat te openen.

Ook ziet Nederland met belangstelling uit naar het Europese initiatief *Opening up Education* (punt 5), dat medio 2013 zal verschijnen en gericht is op de verbetering van de toegang tot en het gebruik van open onderwijsmiddelen en ICT, ICT-lespraktijken en een Europese dimensie voor online onderwijs. Nader onderzoek op gebied van open onderwijsbronnen en het kwaliteitsvraagstuk vindt Nederland ook relevant.

Wat betreft maatregelen voor ondernemerschap (punt 6) vindt Nederland het een nuttige zaak als de EU samen met de OESO oriënterende kaders ontwikkelt voor het geven van ondernemerschapsonderwijs en de ontwikkeling van ondernemerschapsinstrumenten. Wel zullen de Nederlandse scholen zelf bepalen of en hoe zij hiervan gebruik maken bij de inhoud van hun onderwijs.

De Commissie wijst in haar Mededeling op de rol van het Europees Instituut voor Innovatie en Technologie (EIT) en het Marie Skłodowska-Curie programma bij de ontwikkeling van vaardigheden en de verbeterde aansluiting van onderwijs- en opleidingsstelsels op de behoeften van ondernemingen (punt 7). Nederland ondersteunt de visie van de Commissie dat het Marie Skłodowska-Curie programma een belangrijke rol speelt in de aansluiting tussen onderwijs- en onderzoekinstellingen en het bedrijfsleven. Daarbij onderschrijft Nederland ook de belangrijke bijdrage die het EIT kan leveren aan economische groei en banencreatie in de Unie, via het stimuleren van de samenwerking binnen de kennisdriehoek van onderwijs, onderzoek en innovatie. Het EIT Hehet Nederlandse partijen zijn daarbij sterk vertegenwoordigd in de huidige drie *Knowledge and Innovation Communities* (KIC's) die het EIT nu telt (energie, klimaat en ICT) doordat er voor elk van deze KIC's colocaties in Nederland zijn opgezet. Ook voor de nieuw op te richten KIC's bestaat in Nederland veel belangstelling onder zowel het bedrijfsleven als de onderwijs- en onderzoekinstellingen. Uw Kamer is over het EIT en het Marie Skłodowska-Curie programma geïnformeerd met de fiches over het EIT en Horizon 2020 (TK 22 112 nr.1322 en TK 22 112 nr.1310). Bij de introductie van de door de Commissie voorgestelde nieuwe benchmark voor vreemde talenonderwijs (punt 1) zal Nederland erop toezien dat er zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande data.