

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2526

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Actieplan voor digitaal onderwijs (Kamerstuk 22 112, nr. 2525);
Fiche 2: Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake gemeenschappelijke waarden, inclusief onderwijs en de Europese dimensie van lesgeven;
Fiche 3: Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren (Kamerstuk 22 112, nr. 2527).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake gemeenschappelijke waarden, inclusief onderwijs en de Europese dimensie van lesgeven

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Aanbeveling van de Raad inzake het bevorderen van gemeenschappelijke waarden, inclusief onderwijs en de Europese dimensie van lesgeven
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
17 januari 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 23
- d) *EUR-Lex*
<https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/recommendation-common-values-inclusive-education-european-dimension-of-teaching.pdf>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet van toepassing. Wel is bij de mededeling een werkdocument en nadere onderbouwing toegevoegd: SWD(2018)13
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport (mogelijk raadsconclusies op 22 mei 2018)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

In vervolg op de sociale top van Gotenborg heeft de Europese Commissie op 17 januari 2018 drie nieuwe initiatieven goedgekeurd om de sleutelcompetenties en digitale vaardigheden van de Europese burgers te verbeteren, gemeenschappelijke waarden te bevorderen en leerlingen beter bewust te maken van de werking van de Europese Unie. Dit fiche betreft één van drie initiatieven. Over de andere twee voorstellen, een aanbeveling sleutelvaardigheden en een actieplan digitaal onderwijs, gaan u afzonderlijke fiches toe.

Het voorliggende voorstel voor een aanbeveling van de Raad aan de lidstaten heeft drie hoofdthema's: het bevorderen van gemeenschappelijke waarden in het onderwijs (genoemd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie), versterking van inclusief onderwijs, bevordering van de Europese dimensie binnen het onderwijs en ondersteuning van leraren daarin.

De voorgestelde Raadsaanbeveling bevat op de bovengenoemde terreinen de volgende aanbevelingen:

Gemeenschappelijke waarden

- Bevorder het onderwijs in burgerschapskunde;
- Versterk kritisch denken en mediawijsheid;
- Stimuleer actieve participatie van jongeren, ouders en leraren in de medezeggenschap op school;
- Verspreid goede voorbeelden, zoals bijvoorbeeld opgenomen in de Raad van Europa's competenties voor een democratische cultuur.

Inclusief onderwijs

- Draag er zorg voor dat alle kinderen vanaf een vroege leeftijd naar school gaan en ondersteun daarbij leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften;

- Bied flexibiliteit in transities tussen verschillende onderwijsniveaus;
- Draag zorg voor voldoende begeleiding in het maken van studie- en beroepskeuzes;
- Maak daarbij gebruik van de expertise en ondersteuning van de European Agency for Special Needs and Inclusive Education.

Europese dimensie binnen het onderwijs

- Faciliteer het leren over de EU en de lidstaten en bevorder het deelnemen aan uitwisselingsprogramma's en e-twinning initiatieven.

Om de doelstellingen te bereiken worden de lidstaten aangemoedigd bestaand beleid te evalueren, lacunes in kaart te brengen en gegevens te verzamelen met het oog op een beter empirisch onderbouwd beleid. Ook worden lidstaten aangemoedigd te blijven samenwerken op EU-niveau en daarvoor tevens gebruik te maken van de financieringsinstrumenten van de Europese Unie zoals het programma Erasmus+.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Gemeenschappelijke waarden, de beginselen van de democratische rechtsstaat en sociale inclusie zijn belangrijke thema's, zowel in het algemeen als specifiek binnen het onderwijs. In het regeerakkoord benadrukt het kabinet dat Europa naast een economische gemeenschap, ook een waardengemeenschap is waarin Nederland zich thuis voelt. Dit werd recent bevestigd in de Europa toespraak van de Minister-President in Berlijn waar hij o.a. in ging op de meerwaarde die samenwerking tussen Europese landen heeft. En waarin hij heeft benadrukt dat binnen de EU de principes van de vrije markt en democratie diep geworteld zijn. We de rechtstaat, mensenrechten en andere fundamentele vrijheden respecteren. En waarin media vrij zijn, vrouwen en mannen gelijk zijn en iedereen elke geaardheid mag hebben en elk geloof mag aanhangen. Het kabinet heeft recent extra maatregelen in gang gezet ter versterking van de rol van het onderwijs in burgerschapsvorming en het vergroten van kansgelijkheid in het onderwijs.

Bevorderen van gemeenschappelijke waarden in het onderwijs

Het is naar het oordeel van het kabinet een belangrijke taak van het onderwijs om bij te dragen aan de vorming van leerlingen en studenten tot betrokken burgers die op een volwaardige en verantwoordelijke manier participeren in een vrije samenleving. Het uitgangspunt voor het Nederlandse burgerschapsonderwijs ligt in de basiswaarden van de democratische rechtsstaat die ons verbinden, zoals gelijkwaardigheid, de vrijheid van geloof en meningsuiting, respect voor (seksuele) diversiteit en het recht op zelfbeschikking. Burgerschap is belangrijk door de hele schoolloopbaan heen en heeft daarom in alle Nederlandse onderwijssectoren een plek.

Samenwerkende partijen in het onderwijs hebben in het voorjaar van 2017 hun plan gepresenteerd voor de vervolgfase van de herziening van het curriculum van het primair en voortgezet onderwijs, onder de naam Curriculum.nu. De curriculumherziening, en de wettelijke verankering hiervan, zijn vastgelegd in het regeerakkoord. Burgerschap is een belangrijk onderdeel van de herziening van het curriculum van het funderend onderwijs. Een ander hoofdthema bij de herziening is digitale geletterdheid, waaronder ook mediawijsheid wordt begrepen.

Het stimuleren van kritisch denkvermogen en mediageletterdheid, ook wel mediawijsheid, is een belangrijk element van de aanbeveling en de daaraan voorafgaande Verklaring van Parijs. Mediawijsheid komt momenteel in verschillende vakken in het primair en voortgezet onderwijs aan de orde, bijvoorbeeld in vakken als Nederlands en maatschappijleer, waar leerlingen leren «in schriftelijke en digitale bronnen informatie te zoeken, te ordenen en te beoordelen op waarde voor hemzelf en anderen» (kerndoelen onderbouw voortgezet onderwijs).

Versterking inclusief onderwijs

Een recente analyse van de PISA 2015 data laat zien dat Nederland binnen Europa hoog scoort als het gaat om de inclusiviteit en eerlijkheid van het onderwijs. Recent onderzoek van de OESO op basis van de PISA 2015 data laat zien dat in Nederland een aanzienlijk hoger dan gemiddeld percentage van de leerlingen dat in ongunstige omstandigheden opgroeit desondanks in staat is goed te presteren. Om deelname aan en ondersteuning in het (regulier) onderwijs van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften verder te versterken heeft het kabinet in 2014 passend onderwijs ingevoerd. Om de deelname aan en de gelijke kansen op succes in het onderwijs te versterken heeft het kabinet het actieplan gelijke kansen in het onderwijs gelanceerd. Onderdelen daarvan zijn onder meer door de Raad aanbevolen activiteiten op het terrein van voor- en vroegschoolse educatie, soepele overgangen in het onderwijs en studiekeuze en loopbaanbegeleiding (LOB). Nederland participeert vanaf het begin (1996) in het European Agency for Special Needs and Inclusive Education.

Bevordering Europese dimensie van het onderwijs

In de kerndoelen onderbouw voor het voortgezet onderwijs is expliciet opgenomen dat het onderwijs aandacht moet besteden aan de betekenis van Europese samenwerking en de Europese Unie in relatie tot Nederland en de wereld. Materialen van de EU over de EU kunnen leerkrachten helpen het onderwijsvorm te geven. Het staat scholen en leraren vrij om voor deze of andere materialen te kiezen.

Voor alle lerarenopleidingen is het van belang dat er aandacht is voor persoonsvorming en socialisatie in de vorm van Bildung. Het gaat daarbij om studenten kritisch leren denken. Alle toekomstige leraren moeten worden voorbereid op hun rol als waardendrager en voorbeeldfiguur. Een tweede element dat de Commissie voorstelt, betreft programma's voor uitwisseling en collegiaal leren.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet heeft in het regeerakkoord expliciet vermeld dat het positief staat ten opzichte van de notie van «gemeenschappelijke Europese waarden» en dat het de EU behalve als een economische gemeenschap ook ziet als een waardengemeenschap waarin Nederland zich thuis voelt. De Minister-President heeft dit onlangs bevestigd in zijn toespraak over Europa. Nederland is al actief op de thema's en onderliggende aanbevelingen van de raadsaanbeveling, zie 2a. Het kabinet heeft in reactie op het AIV-advies «De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa» gesteld dat in het kader van de EU zowel een brede politiek-maatschappelijke als institutionele versterking van de democratische rechtsstaat belangrijk is¹. Nederland verwelkomt daarom politieke initiatieven vanuit de EU die bijdragen aan de continuering van aandacht

¹ Kamerstuk 34 775 V, nr. 52.

voor gemeenschappelijke Europese waarden in nationaal beleid, de uitwisseling van ervaringen tussen lidstaten en onderwijsinstellingen en het verbeteren van de kennis over effectieve instrumenten. Daarbij gaat het kabinet uit van de waarden die zijn vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag van de Europese Unie. Voor Nederland is het bovendien van belang dat Europese samenwerking en uitwisseling via het strategisch kader ET2020 en met ondersteuning vanuit het Erasmus+ programma worden voortgezet en waar mogelijk wordt versterkt.

Het kabinet is mede in het licht van het Regeerakkoord, de Europa speech van de Minister-President en het hierboven genoemde AIV-advies van mening dat een raadsaanbeveling het juiste instrument is en benadrukt dat hetgeen is vastgelegd in art. 165 VWEU, namelijk dat de Unie de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel volledig dient te eerbiedigen, hiermee gerespecteerd wordt.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een eerste presentatie en bespreking heeft plaats gevonden in het onderwijscomité. Op hoofdlijnen werd het voorstel positief ontvangen. Kanttekeningen werden geplaatst bij de overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel; de meerwaarde ten opzichte van eerdere afspraken (met name de Parijsverklaring en de Raad van Europa) en de reikwijdte voor wat betreft inclusief onderwijs en de Europese dimensie in het lesgeven. De Commissie heeft benadrukt dat lidstaten hun volledige verantwoordelijkheid voor hun onderwijsstelsels behouden en heeft aangegeven concrete activiteiten te ondersteunen vanuit het Erasmus+ programma.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van Nederland ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Met betrekking tot onderwijs en beroepsopleiding is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de Unie (artikel 6, onder e, VWEU). De Unie is op grond hiervan bevoegd om m.b.t. de Europese dimensie van deze onderwerpen het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen.

Krachtens artikel 165 VWEU draagt de Unie bij tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel. De Raad kan daartoe op voorstel van de Commissie aanbevelingen aannemen (artikel 165, lid 4, VWEU).

Krachtens artikel 166 VWEU legt de Unie inzake de beroepsopleiding een beleid ten uitvoer waardoor de activiteiten van de lidstaten worden versterkt en aangevuld, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud en de opzet van de beroepsopleiding. De Raad kan daartoe op voorstel van de Commissie aanbevelingen aannemen (artikel 166, lid 4, VWEU).

Hierbij wijst het Kabinet erop dat in de voorgestelde aanbeveling (zie overweging 17) wordt benadrukt dat de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor bestaande nationale initiatieven, in het bijzonder wat betreft

burgerschapsvorming, niet wordt aangetast. De lidstaatverantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderwijs en het onderwijsstelsel (zie artikel 165 VWEU) wordt met deze aanbeveling gerespecteerd.

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de subsidiariteit van de voorgestelde aanbeveling. Omdat veel lidstaten hun eigen nationale competentiekaders voor onderwijs en opleiding hebben, is er momenteel slechts beperkte uitwisseling van goede praktijken. De toegevoegde waarde van deze aanbeveling op het niveau van de Europese Unie, t.o.v. enkel optreden op lidstaatniveau, ligt in het vermogen van de EU tot het bevorderen van een gezamenlijk begrip van gemeenschappelijke Europese waarden. De Europese interventie is gericht op het faciliteren van de uitwisseling van kennis, expertise en goede voorbeelden. Ook kan de Europese Unie het werk van de lidstaten ondersteunen die bijdragen aan de promotie en implementatie van gezamenlijke waarden op regionaal en lokaal niveau.

c) Proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de proportionaliteit van de voorgestelde aanbeveling. Aangezien een aanbeveling geen dwingende verbintenissen oplegt en het de lidstaten vrij staat overeenkomstig hun nationale omstandigheden te beslissen hoe zij de aanbeveling uitvoeren moet de maatregel evenredig worden geacht. Deze aanbeveling is volgens het Kabinet voorts geschikt om bij te dragen aan de continuering van de aandacht voor gemeenschappelijke waarden in nationaal beleid en legt een adequate basis voor de uitwisseling van ervaringen tussen lidstaten en onderwijsinstellingen en het verbeteren van de kennis over effectieve instrumenten zoals Erasmus+, Creative Europe en Europe for Citizens.

d) Financiële gevolgen

De voorgestelde aanbeveling vergt geen extra middelen uit de EU-begroting. Wel wordt aanbevolen om binnen de bestaande financiële kaders gebruik te maken van de mogelijkheden die worden geboden door EU-programma's als Erasmus+, Creative Europe en Europe for Citizens voor activiteiten (zoals mobiliteit, virtuele uitwisselingen, samenwerkingsprojecten en vrijwilligersactiviteiten) die bijdragen aan de bevordering van gemeenschappelijke waarden, sociale inclusie en breed begrip van Europa. De Commissie geeft aan dat de bijdrage uit de EU-begroting voor de periode na 2020 zal worden besproken in het kader van de voorbereiding van de voorstellen van de Commissie voor het volgende meerjarig financieel kader (MFK) en rekening zal houden met de resultaten van de onderhandelingen over het MFK na 2020. Nederland is van mening dat de benodigde EU middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Niet van toepassing.