

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2370

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2017

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

Fiche: Mededeling nieuwe EU-agenda hoger onderwijs (Kamerstuk 22 112, nr. 2369)

Fiche: Mededeling ontwikkeling scholen en goed onderwijs
Fiche: Aanbeveling volgen van afgestudeerden (Kamerstuk 22 112, nr. 2371)

Met het verzenden van het BNC fiche over de Aanbeveling van de Raad over het volgen van afgestudeerden wordt voldaan aan het verzoek van de Vaste Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Minister van OCW van 29 juni 2017.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

1. Algemene gegevens

- a) *Titel mededeling*
Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een goede start in het leven dankzij ontwikkeling van scholen en uitstekend onderwijs
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
mei 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017) 248
SWD(2017) 165
- d) *EUR-Lex* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1497002595367&uri=CELEX:52017DC0248>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet van toepassing. Wel is bij de mededeling een werkdocument en nadere onderbouw toegevoegd: SWD(2017) 165.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

2. Essentie mededeling

De mededeling maakt deel uit van een breder pakket onderwijsvoorstellen over funderend onderwijs, hoger onderwijs en het volgen van afgestudeerden, zoals aangekondigd in de mededeling van de Commissie van 10 juni 2016 «Een nieuwe agenda voor vaardigheden in Europa».¹ En houdt verband met het eerder gepresenteerde pakket «Investeren in jongeren van Europa» van december 2016.² Onderwijs van hoge kwaliteit zorgt volgens de Commissie voor een succesvolle carrière, beschermt tegen werkloosheid en armoede, bevordert persoonlijke ontwikkeling en legt de basis voor actief burgerschap. Goed onderwijs voedt bovendien onderzoek en ontwikkeling, innovatie en concurrentievermogen.

Hierin spelen scholen een onmisbare rol. De Commissie wil daarom investeren in kwalitatief hoogstaand en inclusief onderwijs. Het is daarom volgens de Commissie nodig om schoolonderwijs beter en inclusiever te maken, omdat scholen het soms moeilijk vinden om jongeren uit te rusten met de noodzakelijke competenties. Uit het laatste Programme for International Student Assessment (PISA) onderzoek van de OESO³ blijkt dat in Europa gemiddeld één op de vijf leerlingen moeite heeft met lezen, wiskunde en natuurwetenschappen en digitale vaardigheden missen. Tevens verlaten te veel jongeren volgens de Commissie de school voortijdig. Volgens de Commissie benut het onderwijs in Europa niet altijd ten volle de mogelijkheid om sociale gelijkheid te stimuleren.

De Commissie identificeert in de mededeling drie gebieden waarop actie moet worden ondernomen:

¹ COM(2016) 381 en bijbehorend BNC fiche: Kamerstuk 22 112, nr. 2174

² COM(2016) 940 en bijbehorend BNC fiche: Kamerstuk 22 112, nr. 2286

³ Kamerbrief van 6 december 2016 over de PISA resultaten 2015: Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 99

1. Ontwikkeling van betere en inclusievere scholen

De Commissie wil ondersteunen dat alle leerlingen de kans krijgen hun kerncompetenties te ontwikkelen. Digitale technologieën kunnen het leerproces bevorderen en innovatie op scholen ondersteunen. Scholen moeten alle leerlingen ondersteunen en in hun specifieke onderwijsbehoeften voorzien. Samenwerking helpt scholen om leerervaringen en leerresultaten te verbeteren waarmee jongeren competenties ontwikkelen die zij nodig hebben. Door een schoolbrede aanpak ten aanzien van tolerantie (pesten, cyberpesten en geweld) en diversiteit verbeteren de leerresultaten, inclusiviteit en kansengelijkheid. De Commissie is van mening dat met het oog op de prestaties op latere leeftijd, de toegang tot en de kwaliteit van de opvang en het onderwijs voor jonge kinderen verbetering behoeft.

Ter aanvulling op de door lidstaten ondernomen acties zal de Commissie:

- De samenwerking tussen scholen versterken door schoolpartnerschappen en de mobiliteit van leerlingen in het kader van Erasmus+ toegankelijker maken;
- Een zelfbeoordelingsinstrument over digitale capaciteit ontwikkelen zodat scholen verslag kunnen uitbrengen over vooruitgang wat betreft de beschikbaarheid, het gebruik, de competenties en attitudes met betrekking tot informatie- en communicatietechnologieën (ICT);
- Het bevorderen van *best practices* om het niveau van de STEM-vakken (wetenschap, technologie, techniek en wiskunde) te verbeteren, door gebruik te maken van Erasmus+;
- In het kader van het Erasmus+ werkprogramma beleidsexperimenten op het gebied van de ontwikkeling van meertalige onderwijsmethoden en onderwijs in heterogene klassen bevorderen;
- Ondersteunen van samenwerking tussen lidstaten en de European Agency for special needs and inclusive education;
- Ondersteunen van lidstaten in het voorzien van voldoende opvang en onderwijs van hoge kwaliteit voor jonge kinderen.

2. Ondersteuning van leraren en schoolleiders voor uitstekend onderwijs en leren

De Commissie wil het beroep van leraar aantrekkelijker maken omdat goede, gemotiveerde en gewaardeerde leraren de kern vormen van uitstekend onderwijs. Ze wil bovendien de selectie en werving van leraren verbeteren om het evenwicht tussen mannen en vrouwen aan te pakken en om nieuwe leraren aan te trekken uit andere beroepen en ondervertegenwoordigde groepen.

Ter aanvulling op de door lidstaten ondernomen acties zal de Commissie:

- Beleidsrichtsnoeren bieden inzake de loopbaan en professionele ontwikkeling van leraren en schoolleiders;
- De toegang voor toekomstige leraren vereenvoudigen en kansen bevorderen om in het buitenland praktische ondervinding op te doen met steun van Erasmus+;
- Onlinegemeenschappen en –leermiddelen ontwikkelen voor schoolpersoneel, zoals eTwinning;
- Gezamenlijk met de OESO vergelijkende gegevens over schoolpersoneel produceren door middel van efficiëntere data verzameling door Eurydice⁴ en de OESO.

⁴ Eurydice is een netwerk van de Europese Commissie: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php

3. Governance van de onderwijsstelsels: doeltreffender, rechtvaardiger en efficiënter worden

De Commissie ziet uitdagingen op het gebied van governance en financiering van de verschillende onderwijsstelsels in Europa. Sommige lidstaten investeren niet voldoende om goede langetermijnresultaten te realiseren. Ook hecht de Commissie waarde aan de wisselwerking tussen de autonomie en de verantwoordingsplicht van scholen, die sterke maar flexibele kwaliteitsborgingssystemen vereist.

Ter aanvulling op de door lidstaten ondernomen acties zal de Commissie:

- Een vraag gestuurde regeling voor technische ondersteuning in het leven roepen, in samenwerking met de OESO;
- Een gezamenlijk verslag over de doeltreffendheid en efficiëntie van de uitgaven in het schoolonderwijs voorleggen;
- Gerichte beleidsrichtsnoeren ontwikkelen voor kwaliteitsborging, samen met de lidstaten en belanghebbenden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Evenals de Commissie onderkent het kabinet het belang van goed onderwijs voor alle kinderen en jongeren. Investeren in kwalitatief hoogstaand en inclusief onderwijs is ook prioriteit van het Nederlandse beleid ten behoeve van de kenniseconomie. Het kabinet spant zich dan ook in om dit te bewaken en waar nodig te verbeteren. Het kabinet zet zich blijvend in om de kwaliteit van het onderwijs voor alle leerlingen verder te verbeteren, leerkrachten en schoolleiders te faciliteren om zich verder te ontwikkelen en het onderwijsstelsel waar mogelijk efficiënter en doeltreffender in te richten.

De ontwikkeling van betere en inclusieve scholen

Kerncompetenties

Nederland onderschrijft het belang dat alle jongeren de kans moeten krijgen het volledige scala aan kerncompetenties te ontwikkelen. Niet alleen lezen, wiskunde en natuurwetenschappen zijn belangrijk, maar ook sociale competenties, digitale vaardigheden en burgerschapsvaardigheden. Nederland is volop in beweging als het gaat om een integrale curriculumherziening voor het funderend onderwijs. Een plan van aanpak hiervoor zal nog voor het zomerreces aan de Tweede Kamer worden gestuurd. De resultaten van PISA 2015 op het terrein van lezen, natuurwetenschappen en wiskunde worden nader geanalyseerd.⁵ Een stand van zaken zal nog voor het zomerreces aan de Tweede Kamer worden gestuurd.

Digitale vaardigheden en leermiddelen

In het door de Commissie aangehaalde onderzoek naar digitale vaardigheden van docenten is Nederland niet opgenomen.⁶ Nederland ziet het belang en de voordelen van het gebruik van ICT en digitale leermiddelen om de kwaliteit van het onderwijs verder te versterken. Scholen worden daarbij ondersteund. Zo zijn financiële middelen vrijgemaakt en afspraken gemaakt met het funderend onderwijs (sectorakkoorden) over het gebruik van ICT in de klas en de benodigde vaardigheden van leraren. In het

⁵ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 99

⁶ Vanwege te weinig scholen en leerlingen.

doorbraakproject onderwijs en ICT worden scholen in primair en voortgezet onderwijs actief ondersteund in hun ambities om meer maatwerk met behulp van de inzet van ICT te kunnen realiseren. Alle ondersteunende activiteiten, zoals het genoemde eTwinning-platform, vanuit de Commissie zijn welkom op dit vlak.

Inclusief onderwijs

Nederland onderschrijft het uitgangspunt dat het onderwijs tegemoet moet komen aan de specifieke onderwijsbehoeften van alle leerlingen. Nederland heeft een inclusief onderwijssysteem. Alle kinderen hebben het recht om naar school te gaan en vrijwel alle kinderen doen dat ook. Dat kan regulier onderwijs zijn, maar ook speciaal onderwijs. Nederland streeft net als veel andere landen naar een meer inclusief systeem waarbij kinderen bij voorkeur naar regulier onderwijs gaan. Met passend onderwijs is hier een nieuwe impuls aan gegeven.

Nederland participeert sinds 1996 actief in het door de EU genoemde agentschap (*European Agency for special needs and inclusive education*). Onlangs is een project afgerond op het terrein van «Raising Achievements for all pupils». Nederland is één van de zes landen die meedoet aan de review «Financing policies for inclusive education systems».

Voortijdig schoolverlaten

Het hebben van een doelstelling op Europees niveau wat betreft voortijdig schoolverlaten heeft Nederland geholpen om extra aandacht op dit punt te vestigen. Nederland heeft de EU doelstelling van minder dan 10 procent al in 2016 bereikt (met 8 procent zit Nederland daar ruim onder). Nederland levert niettemin een extra inzet op de groep jongeren in een kwetsbare positie (jongeren uit praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en entreeopleiding in het middelbaar beroepsonderwijs). Daarbij is samenwerking belangrijk. Dit wordt op verschillende manieren ondersteund.

Burgerschapsvaardigheden

Ook is er aandacht voor burgerschapsvaardigheden, zoals beschreven in de Kamerbrief over versterking burgerschapsonderwijs.⁷ De Inspectie van het Onderwijs (IvO) concludeerde dat de kwaliteit van het Nederlandse burgerschapsonderwijs verbetering behoeft. Op dit moment is er dan ook een wetsvoorstel in voorbereiding om de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs te verduidelijken.

Uit PISA 2015 blijkt dat Nederlandse leerlingen van de OESO en EU-landen het minst gepest worden. Leerlingen, ook allochtone leerlingen, voelen zich thuis op school. Pesten heeft binnen het nationaal beleid veel aandacht. Met de Wet Veiligheid op school heeft het bevoegd gezag van de school de plicht gekregen om zorg te dragen voor de veiligheid op school. De IvO ziet vanaf augustus 2016 toe op naleving van de zorgplicht veiligheid en het door de school te voeren sociaal veiligheidsbeleid. Ook heeft de IvO toegang tot de monitorgegevens van scholen. Dit stelt de IvO beter in staat om het gesprek aan te gaan met de school over de verbetering van de veiligheid op school.

⁷ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 125

Het Erasmus+ programma (2014–2020) biedt onder andere Nederlandse scholen in het primair onderwijs (po), het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en voortgezet onderwijs (vo) mogelijkheden tot internationaliseringsactiviteiten. Het programma wordt nu al goed gebruikt, onder andere voor het bevorderen van de kwaliteit van tweetalig onderwijs. Om het Erasmus+ programma nog beter te benutten worden scholen in het funderend onderwijs nog sterker gewezen op de mogelijkheden.

Voor- en vroegschoolse educatie

Kinderen met een (risico op) taalachterstand kunnen vanaf de leeftijd van 2,5 jaar voor- en vroegschoolse educatie (vve) volgen. Voorschoolse educatie wordt gegeven op een peuterspeelzaal of kinderopvang en is voor kinderen van 2,5–4 jaar. Vanaf 4 jaar tot 6 jaar wordt vroegschoolse educatie aangeboden op de basisschool. De laatste jaren is er ingezet op een kwaliteitsverhoging van de vve. Het traject van vroegschoolse educatie valt in Nederland onder het basisonderwijs (groep 1 en 2). De algemene kwaliteitsverbeterende maatregelen die Nederland treft hebben betrekking op het gehele basisonderwijs en omvatten dus ook de vroegschoolse educatie.

Ondersteuning van leraren en schoolleiders

Loopbanen aantrekkelijk maken

Nederlandse leraren voelen zich iets minder goed voorbereid op hun werk als leerkracht dan gemiddeld binnen de OESO blijkt uit TALIS 2013. Met de Lerarenagenda 2013–2020 wordt de positie van de Nederlandse leraar versterkt (Kamerstuk 27 923, nr. 171). Dit gebeurt door te zorgen voor betere studenten en minder uitval aan de lerarenopleidingen, verbeterde kwaliteit van de lerarenopleidingen, aantrekkelijke en flexibele leerroutes waaronder het stimuleren van de mogelijkheden van zij-instroom.

De Commissie geeft aan dat het salaris belangrijk is voor de aantrekkelijkheid van het beroep van leerkracht. Uit «Education at a Glance 2016» blijkt dat Nederland gemiddeld (zowel voor de startende als de gevorderde leraar in zowel het po als vo) ruim boven het OESO en EU gemiddelde zit. Met het Actieplan Leerkracht (2007) zijn flinke stappen gezet in het vergroten van de aantrekkelijkheid van het beroep, het verbeteren van salaris (inkorten van de carrièrelijn) en functiedifferentiatie via de functiemix. Het carrièreperspectief voor leraren is echter nog laag, daarom verkent het Ministerie van OCW op dit moment met werkgevers en werknemersorganisaties hoe de carrièremogelijkheden voor docenten versterkt kunnen worden.

Professionalisering

Nederland onderschrijft het belang van doorgaande professionalisering. Via de sectorakkoorden werkt OCW samen met het onderwijsveld aan de professionalisering van leraren en schoolleiders. OCW stimuleert de ontwikkeling van het schoolleidersregister en de bekwaamheidseisen voor schoolleiders door de beroepsgroep zelf. Speciale aandacht is er ook voor de ondersteuning van de beginnende leerkracht in de zogenoemde inductieperiode. Uit TALIS 2013 blijkt dat Nederland ruim boven het gemiddelde scoort als het gaat om de toegang tot formele en informele inductieprogramma's.

Nederlandse leerkrachten werken goed samen, zo blijkt uit TALIS 2013. Ook nemen zij meer dan gemiddeld binnen de OESO deel aan schoolinterne trainingen en workshops, zo blijkt uit PISA 2015. Samenwerking wordt verder gestimuleerd door de mogelijkheid voor leerkrachten in het basisonderwijs om een teambeurs aan te vragen. Nederlandse leraren en schoolteams maken nu al goed gebruik van de mogelijkheid om te leren van buitenlandse collega's. De mogelijkheden van Erasmus+ worden goed gebruikt, vooral als het internationaliseringsaspecten als tweetalig onderwijs betreft. Nederland stimuleert scholen en leerkrachten om ook op andere terreinen te leren van en samen te werken met buitenlandse scholen en collega's.

Governance

Autonomie

Het Nederlandse onderwijsstelsel wordt gekenmerkt door de relatief autonome positie van scholen. De vrijheid van onderwijs is vastgelegd in de Grondwet. In die vrijheid is een belangrijke rol weggelegd voor het bestuur en intern toezicht van een onderwijsinstelling, die eindverantwoordelijk zijn voor goed onderwijs aan hun leerlingen of studenten. Nederland legt bij het vergroten van de autonomie ook de nadruk op verantwoording over de onderwijskwaliteit en financiën, zowel richting de overheid als naar aan de omgeving van de scholen. Deze ontwikkelingen liggen aan de basis van het governancemodel dat Nederland nu kent.

Goed bestuur

De afgelopen jaren is er veel gesproken over goed bestuur in het onderwijs. In debatten met de Tweede Kamer is naast aandacht voor de structuur nadrukkelijk ook aandacht voor de gewenste bestuurscultuur. Dit heeft mede geleid tot de agenda Versterking bestuurskracht onderwijs.⁸ Naast de wettelijke waarborgen voor goed bestuur, hebben alle onderwijssectoren zelf een code voor goed bestuur ingesteld. Daarin worden de wettelijke eisen voor bestuur en intern toezicht verder uitgewerkt. In alle sectoren wordt de naleving van de governancecode gemonitord en vindt periodiek herijking van de code plaats. In het vo bevat de code inmiddels lidmaatschapseisen (van de VO-raad) en vindt er bestuurlijke visitatie plaats om het bestuurlijke professionaliteit te versterken.

Intern toezicht

De taken en verantwoordelijkheden van bestuur en intern toezicht zijn vastgelegd in wetgeving. Wanneer een onderwijsinstelling niet voldoet aan deugdelijkheidseisen, bijvoorbeeld wanneer middelen niet doelmatig worden besteed of de verantwoording niet op orde is, wordt het bestuur daarop aangesproken door de inspectie. De medezeggenschapsraad functioneert als constructieve tegenkracht, die het bestuur of intern toezicht kan aanspreken op het beleid en via instemmings- en adviesrechten invloed uitoefent op het beleid. Over versterking van de medezeggenschapscultuur binnen scholen en professionalisering van de medezeggenschap is in december een brief naar de Eerste Kamer gestuurd.⁹

⁸ Kamerstuk 33 495, nr. 10

⁹ Kamerstuk 34 251, F

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van deze mededeling

Nederland is gematigd positief over de mededeling en verwelkomt de actuele thema's die de Commissie hierin aansnijdt. Nederland plaatst op onderdelen echter ook kanttekeningen bij de subsidiariteit en de proportionaliteit van de voorstellen in deze mededeling. Eerder heeft het kabinet aangegeven om op het terrein van funderend onderwijs initiatieven van de Commissie alleen te kunnen ondersteunen, zolang dit de nationale bevoegdheden op dit terrein volledig respecteert en het wederzijds leren tussen lidstaten ondersteunt¹⁰.

Het uitwisselen van best practices en het leren van het beleid van andere lidstaten en wederzijds ondersteunen kan bijdragen aan de kwaliteit en effectiviteit van nationaal onderwijsbeleid. Om die reden heeft Nederland zich eind 2015 in de Raad verbonden aan samenwerkingsprioriteiten op onderwijsterrein tot 2020¹¹ in het strategische kader Onderwijs en Opleiding 2020 («ET2020»), die raken aan het terrein en de thema's die in deze Mededeling worden behandeld.

De Commissie baseert zich bij haar uitspraken over de effectiviteit, efficiency en gelijkheid van onderwijsstelsels op de PISA 2015 resultaten. Als benchmark wordt vergeleken hoeveel landen gemiddeld hebben gependendeerd aan vijftienjarige leerlingen en de resultaten die worden behaald in de PISA testen. Sommige landen geven veel uit aan onderwijs en behalen weliswaar goede, maar geen excellente scores. Nederland komt goed uit deze vergelijking: onze onderwijsuitgaven zijn licht boven gemiddeld, maar leiden tot ruim boven gemiddelde prestaties. Ook op het terrein van effectiviteit, toegankelijkheid en doelmatigheid kunnen landen van elkaar leren. Daartoe kan ook Erasmus+ ingezet worden.

Ondanks de gematigd positieve beoordeling door Nederland van de mededeling in zijn geheel, dienen de verschillende aangekondigde maatregelen ieder op eigen merites te worden gezien. Een eerste beoordeling van de aangekondigde maatregelen lijkt tot drie categorieën te leiden

1. Maatregelen die steun verdienen:

- De samenwerking tussen scholen versterken door schoolpartnerschappen en de mobiliteit van leerlingen in het kader van Erasmus+ toegankelijker maken. Nederland maakt al volop gebruik van dit programma, maar ziet graag dat de Commissie de procedures versimpelt om de drempel minder hoog te maken en de administratieve lasten voor scholen te verlagen.
- De toegang voor toekomstige leraren vereenvoudigen en kansen bevorderen om in het buitenland praktische onderwijservaring op te doen met steun van Erasmus+. Hier wordt in Nederland volop gebruik van gemaakt, maar de procedures voor toelating kunnen versimpeld worden om de drempel te verlagen.
- Onlinegemeenschappen en -leermiddelen ontwikkelen voor schoolpersoneel, zoals eTwinning. Het is onduidelijk of dit platform veel gebruikt wordt in Nederland. In plaats van het zelf te ontwikkelen is het misschien beter om met elkaar te delen dat wat andere landen al hebben op dit gebied.
- Gezamenlijk met de OESO vergelijkende gegevens over schoolpersoneel produceren door middel van efficiëntere data verzameling door Eurydice en de OESO. Hier is Nederland in principe voorstander van, maar het moet wel complementair zijn.

¹⁰ Kabinetsappreciatie Commissiewerkprogramma 2017: Kamerstuk 22 112, nr. 2248

¹¹ Kamerstuk 21 501–34, nr. 253

2. Maatregelen die het kabinet ondersteunt maar voor Nederland weinig meerwaarde hebben:
 - Het bevorderen van *best practices* om het niveau van de STEM-vakken te verbeteren: Nederland staat momenteel op de tweede plaats in de EU als het gaat om wiskunde en bij natuurwetenschappen op de derde plaats. Leren van elkaar blijft belangrijk en Nederland hecht eraan om regelmatig over de grens te kijken naar goede voorbeelden in andere landen.
 - Ondersteunen van samenwerking tussen lidstaten en de European Agency for special needs and inclusive education: de landen in Europa werken al heel goed samen in het agentschap. Nederland participeert actief in projecten van het agentschap, zoals bijvoorbeeld ICT for Inclusion, Financing of Inclusive Education en het al eerdergenoemde project Inclusive early childhood education.
 - Ondersteunen van lidstaten in het voorzien van voldoende opvang en onderwijs van hoge kwaliteit van jonge kinderen: Uit een rapport van de OESO blijkt dat vijftienjarigen die geen kleuteronderwijs hebben gevolgd drie keer zoveel risico lopen om slecht te presteren als degenen die meer dan een jaar kleuteronderwijs hebben gevolgd. De benchmark van de EU was dat meer dan 95 procent van de leerlingen tussen de vier jaar en de leerplichtige leeftijd onderwijs zou moeten volgen. In Nederland volgt in 2014 97,6 procent van de vierjarigen onderwijs. De doelstelling van de EU dat van de nul tot vierjarigen 30 procent op de kinderopvang zit is door Nederland ruim gehaald. In 2015 bezocht bijna 50 procent van deze jonge kinderen een instelling voor kinderopvang. Nederland ziet dan ook geen meerwaarde in ondersteuning op dit gebied door de EU.
3. Maatregelen die Nederland niet ondersteunt vanwege een negatief oordeel over de bevoegdheid van de EU dan wel een negatief subsidiariteits- en/ of negatief proportionaliteitsoordeel:
 - Een zelfbeoordelingsinstrument over digitale capaciteit ontwikkelen: de verantwoordelijkheid van de keuze van instrumenten over de beoordeling van vakinhoud, zoals digitale vaardigheden, is een nationale bevoegdheid en het gebruik hiervan ligt in Nederland bij de scholen. Europese (zelf-)beoordelingsinstrumenten kunnen onduidelijkheid oproepen in relatie tot nationaal bepaalde curricula.¹²
 - Beleidsexperimenten op het gebied van de ontwikkeling van meertalige onderwijsmethoden: De keuze voor de taal waarin onderwijs wordt aangeboden is een nationale bevoegdheid. Nederland heeft er bewust voor gekozen geen onderwijs in de moedertaal aan leerlingen met een niet-Nederlandse achtergrond te bieden.
 - Beleidsrichtsnoeren bieden inzake de loopbaan en professionele ontwikkeling van leraren en schoolleiders: de verantwoordelijkheid voor loopbaan en professionele ontwikkeling van leraren en schoolleiders is een nationale bevoegdheid en ligt in Nederland bovendien bij de sociale partners. Het voorstel in deze mededeling zou niet verder dan wederzijds leren bijv. via ET2020 mogen gaan. Het is ook niet duidelijk wat de voorgestelde Europese sociale dialoog over onderwijs hieraan kan toevoegen.
 - Een vraaggestuurde regeling voor technische ondersteuning: technische ondersteuning kunnen scholen zelf organiseren met middelen uit de lumpsum. Technische ondersteuning is in voldoende mate aanwezig in de markt.
 - Een gezamenlijk verslag over de doeltreffendheid en efficiëntie van de uitgaven in het schoolonderwijs is onwenselijk: Nederland

¹² Zie ook kabinetsreactie consultatie sleutelvaardigheden, Kamerstuk 22 112, nr. 2347.

- gaat zelf over de doeltreffendheid en efficiëntie van de onderwijs-uitgaven en heeft daarvoor eigen kaders (lvhO). Daarnaast verkiest Nederland kennisuitwisseling op dit vlak via de OECD en wil dubbeling van dataverzameling voorkomen.
- Gerichte beleidsrichtsnoeren ontwikkelen voor kwaliteitsborging van governance van de onderwijsstelsels is overbodig: Nederland heeft al instrumenten als de Code voor Goed Bestuur om dit te borgen. Ook hier mag EU-actie niet verder gaan dan wederzijds leren.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Bij de eerste presentatie in raads kader (Onderwijscomité) heeft zich nog slechts een beperkt aantal lidstaten zich uitgesproken over de mededeling. Deze waren overwegend positief, zij het dat de Commissie op een aantal punten werd verzocht om concretisering van haar voorstellen. Een enkele lidstaat is kritisch over de subsidiariteit omdat onderwijs een competentie van de lidstaten is en acties op EU-niveau geen toegevoegde waarde bieden ten opzichte van nationaal beleid. Een enkele lidstaat meent dat de Commissie te negatief oordeelt over de werking van de schoolsystemen in de lidstaten.

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

a) Bevoegdheid

Op grond van artikel 6, onderdeel e, van het EU-werkingsverdrag 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. Op grond van artikel 165 VWEU, lid 1 kan de EU initiatieven nemen gericht op de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs.

Nederland vindt het belangrijk om te onderstrepen dat de EU de onderwijsactiviteiten van de lidstaten alleen kan ondersteunen of aanvullen met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel. Het kabinet is van mening dat die rolverdeling niet altijd voldoende wordt gerespecteerd in de voorliggende mededeling.

Het betreft hier een mededeling die als zodanig geen juridische consequenties voor de lidstaten heeft. Nederland zal er samen met gelijkgezinde lidstaten voor waken dat de (eventuele) uitwerking van de in deze mededeling genoemde maatregelen onder komende raadsvoorzitterschappen (bijvoorbeeld in de vorm van raadsconclusies), voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.

b) Subsidiariteit

De beoordeling van de subsidiariteit over de mededeling leidt tot een deels positieve en deels negatieve grondhouding.

Het uitwisselen van *best practices* op EU-niveau en het leren van het beleid van andere lidstaten kan bijdragen aan de kwaliteit en effectiviteit van nationaal onderwijsbeleid en voldoet daarmee aan de eisen van subsidiariteit. Zie de eerste en tweede categorie.

Een aantal maatregelen zoals genoemd in deze mededeling staat echter op gespannen voet met het subsidiariteitsbeginsel omdat daar geen sprake is van een toegevoegde waarde van actie op Europees niveau. Dit geldt bijvoorbeeld voor het opzetten van een vraaggestuurde regeling voor technische ondersteuning en het ontwikkelen van gerichte beleids-

richtsnoeren voor kwaliteitsborging van governance van de onderwijsstelsels. Zie de derde categorie.

c) Proportionaliteit

De beoordeling van de proportionaliteit van deze mededeling leidt tot een deels negatieve, deels positieve grondhouding.

Hoewel het gekozen instrument van een mededeling proportioneel genoemd kan worden, kleven er aan de voorgestelde maatregelen wel bezwaren. Deze zijn uiteengezet in de beoordeling van het voorstel. In aanvulling hierop kan geconstateerd worden dat een tamelijk fijnmazig pakket aan voorstellen voorligt, die de nodige inspanningen vereisen van lidstaten en betrokken partijen, indien deze allemaal in alle lidstaten opgevolgd zouden moeten worden. Dit laat onverlet dat deze maatregelen in landen met een minder effectief onderwijsstelsel wel meerwaarde kunnen hebben en ook meer op deze landen gericht zouden kunnen worden. Bij de Nederlandse standpuntbepaling zal dan ook het krachteveld nadrukkelijk moeten worden meegewogen.

d) Financiële gevolgen

De voorgestelde mededeling vergt geen extra middelen uit de EU begroting. Lidstaten worden wel aangespoord om het bestaande relevante EU financieringsprogramma Erasmus+ in te zetten.

De financiële gevolgen van de verschillende in de mededeling aangekondigde maatregelen, waaronder bijvoorbeeld het ontwikkelen van een zelfbeoordelingsinstrument zijn door de Commissie niet becijferd.

Nederland is van mening dat eventuele 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 EU-jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

De uitvoering van de aangekondigde maatregelen zouden op nationaal niveau administratieve lasten voor scholen en sociale partners met zich mee kunnen brengen. Dit geldt met name voor de onder paragraaf 3b, sub 3 genoemde voorstellen.

Onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.