

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2525

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;

Fiche 2: Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake gemeenschappelijke waarden, inclusief onderwijs en de Europese dimensie van lesgeven (Kamerstuk 22 112, nr. 2526);

Fiche 3: Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren (Kamerstuk 22 112, nr. 2526).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Actieplan voor digitaal onderwijs

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het actieplan voor digitaal onderwijs
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
januari 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2018)22 final
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0022&qid=1518452640766&from=NL>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet van toepassing. Wel is een staff working document bijgevoegd.
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:395443f6-fb6d-11e7-b8f5-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_2&format=PDF
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Onderwijs Jeugd Cultuur Sport (Bulgaars voorzitterschap heeft agendering in de Raad van mei aangekondigd, maar nog niet aangegeven in welke vorm zij dit zal doen)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van OCW

2. Essentie voorstel

Het «*Digital Education Action Plan*» zet uiteen hoe de Europese Unie (EU) mensen, onderwijsinstellingen en -stelsels kan helpen om zich beter aan te passen aan leven en werken in een tijdperk van snelle digitale verandering. Daarbij worden drie prioriteiten voorgesteld:

1. beter gebruik te maken van digitale technologie voor lesgeven en leren. Om het gat te vullen tussen het hedendaags gebruik van digitale technologie in het dagelijks leven en in het onderwijs stelt de Commissie in samenwerking met de lidstaten voor om:
 - een nieuwe online tool, SELFIE, te lanceren om scholen en instellingen nieuwe technologie effectiever te laten gebruiken.
 - De opname van snel breedband internet te stimuleren via het EU-netwerk van «Broadband Competence Offices» die een informatiecampagne voor scholen zullen uitrollen in kansarme regio's.
 - De digitale gereedheid van het funderend onderwijs te steunen met als doel om een miljoen leraren, trainers en leerlingen te bereiken voor het eind van 2019 in alle EU-lidstaten en de Westerse Balkan.
 - Een raamwerk te verzorgen voor digitaal gecertificeerde kwalificaties, in lijn met het Europese kwalificatie raamwerk.
2. Het ontwikkelen van relevante digitale vaardigheden en competenties in een tijd van snelle digitale verandering. Europese burgers hebben een brede mix van digitale competenties nodig (kennis, houding en vaardigheden). In samenwerking met de lidstaten wil de Commissie:
 - een Europees platform creëren voor digitaal hoger onderwijs, gesteund door Erasmus+
 - een pilot project ontwikkelen gericht op training in open science en «citizen science»
 - het aantal deelnemende scholen aan de EU Code Week vergroten en een grassroots beweging van vrijwilligers die coderen promoten in hun eigen land als Code Week Ambassadeurs.

- een EU brede bewustzijns campagne starten gericht op onderwijzers, ouders en leerlingen om online veiligheid, cyber hygiëne en mediawijsheid te bevorderen.
 - digitale en ondernemerscompetenties van vrouwen en meisjes stimuleren.
3. Het onderwijs te verbeteren aan de hand van betere gegevensanalyse en prognoses. Om beter samen te werken op het gebied van datacollectie, data analyse en het uitwisselen van goede voorbeelden wil de Commissie:
- een referentie studie publiceren over de voortgang van ICT gebruik in het onderwijs
 - pilots starten met kunstmatige intelligentie en «learning analytics» in het onderwijs om beter gebruik te maken van de grote hoeveelheden data die beschikbaar zijn.
 - strategische visie initiëren ten aanzien van de belangrijkste trends in de digitale transformatie ten aanzien van onderwijssystemen.

De Commissie beschouwt dit digitale actieplan als één van de eerste resultaten in het kader van de door haar beoogde Europese onderwijsruimte. Dit fiche betreft één van de drie initiatieven die de Commissie in dit kader neemt. Over de andere twee initiatieven, een raadsaanbeveling over gemeenschappelijke waarden, inclusief onderwijs en de Europese dimensie binnen het onderwijs, en een raadsaanbeveling over sleutelcompetenties gaan u afzonderlijke fiches toe.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Digitalisering en innovatie in het onderwijs worden in Nederland in de diverse onderwijssectoren verschillend aangepakt. Het kabinet moedigt de sectoren aan open te staan voor gemeenschappelijke lessen en uitdagingen. Zo kunnen het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs leren van het doorbraakproject in het initieel onderwijs en kan het mbo baat hebben bij de aanpak van de Versnellingsagenda voor onderwijsinnovatie in het hoger onderwijs. Het initieel onderwijs kan voor de inrichting van een inkoopcoöperatie weer leren van het hoger onderwijs. In de Informatiekamer, het bestuurlijk overleg tussen de publieke onderwijspartijen, worden dergelijke thema's besproken. Het kabinet werkt ook aan een herziening van het curriculum van het initieel onderwijs. De verwachting is dat het in 2020 wordt vastgesteld. Eén van de kernvaardigheden is digitale geletterdheid waarmee een breed scala aan digitale vaardigheden bedoeld wordt: mediawijsheid, informatievevaardigheden, digitale basisvaardigheden en «computational thinking». Hieronder wordt ingegaan op aspecten van het Nederlandse beleid in relatie tot de drie hoofdelementen van het actieplan.

1) Beter gebruik maken van digitale technologie in het lesgeven en leren

Voor het kabinet is het gebruik van digitale middelen in het onderwijs geen doel op zich, maar de overheid stimuleert de inzet van digitalisering en ICT in het onderwijs wel vanuit een streven gericht op kwaliteit en innovatie. Het voortouw ligt bij de instellingen en de docent dient eigenaarschap te houden. Daarbij is er ook aandacht voor randvoorwaarden zoals: privacy, snel en veilig internet, standaarden etc. Scholen en instellingen worden ondersteund in hun veranderopgave, via de raden en partijen als SURF, Kennisnet en saMBO-ICT.

Het Doorbraakproject Onderwijs en ICT heeft bijgedragen aan eigentijds en uitdagend onderwijs op maat door een goede inzet van ICT op de scholen te stimuleren in het primair en voortgezet onderwijs. In het mbo is er in dit kader het initiatief tot een strategische digitaliseringsagenda. Het kabinet heeft de ambitie dat alle docenten in het hoger onderwijs hun leermaterialen in 2025 open delen. In de Versnellingsagenda voor onderwijsinnovatie scharen alle Nederlandse hoger onderwijsinstellingen zich achter een groot aantal verstrekkende ambities. Zo committeren de hogescholen en universiteiten zich om onderwijskwaliteit te verhogen door slimmer en beter leren met technologie mogelijk te maken; aansluiting van het hoger onderwijs op de arbeidsmarkt te verbeteren met aandacht voor het doorlichten van onderwijscurricula; en de flexibilisering van het hoger onderwijs te versnellen. In sectorakkoorden heeft het kabinet afspraken over ICT en moderne leermiddelen gemaakt.

2) Het ontwikkelen van relevante digitale skills

Via de sectorakkoorden worden scholen, leraren en schoolbesturen met expertise ondersteund bij het doordacht inzetten van ICT en digitale leermiddelen in de klas.

De Versnellingsagenda richt zich op het versterken van de digitale vaardigheden van afgestudeerden van hoger onderwijsinstellingen en de ontwikkeling van docentkwaliteit. Het is noodzakelijk dat de digitale deskundigheid in het onderwijsveld structureel wordt uitgebouwd. Docentkwaliteit is ook onderdeel van de kwaliteitsafspraken. Het kabinet kan zich voorstellen dat een aantal instellingen binnen docentkwaliteit prioriteit geeft aan digitale deskundigheid.

Het kabinet richt zich met de Human Capital Agenda ICT op het aanpakken van het tekort aan ICT'ers en op het op peil brengen en houden van ICT-kennis en -vaardigheden bij werknemers. Daarnaast wordt ook door de stakeholders van het Techniekpact ingezet op het versterken van digitale vaardigheden.

3) Het verbeteren van onderwijssystemen door betere data-analyse en vooruitziendheid

Naast de digitalisering van het leren, hebben scholen ook te maken met de administratieve kant. Hier speelt de overheid een grotere rol: bijvoorbeeld DUO dat eisen stelt aan de inrichting van administratiepakketten om de bekostiging goed te laten verlopen en het College voor Toetsen en Examens dat eisen stelt aan de afname van digitale toetsen. Samen met de private partijen in de keten wordt dit proces zo goed mogelijk georganiseerd voor scholen.

Privacyaspecten spelen een belangrijke rol bij het analyseren van data. Om dat te borgen is per 1 februari 2018 de wet «pseudonimisering» in werking getreden. Daarnaast is voor digitale veiligheid een standaard ontwikkeld.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland verwelkomt deze mededeling en is ten algemene positief over de inhoud van deze mededeling. Evenals de Commissie onderkent het kabinet het belang van een goede interactie tussen onderwijs, leren en de snelle digitale ontwikkelingen. Het kabinet ondersteunt de inhoudelijke ambities van de Commissie: beter gebruik maken van digitale technologie en data, toekomstgerichte vaardigheden, een inclusief onderwijsstelsel, betere gegevensanalyse om het onderwijs te verbeteren. Deze ambities zijn ook voor Nederland herkenbaar en relevant.

Naar aanleiding van de digitale top van regeringsleiders van 29 september 2017 in Tallinn sprak de Europese Raad zich op 19 oktober

2017 uit over de inspanningen binnen de Europese Unie gericht op het verhogen van de digitale vaardigheden van alle Europeanen. Het kabinet sprak zich daar uit voor een stimulerende rol en ondersteuning vanuit de Europese Unie bij versterken van digitale vaardigheden bij de beroepsbevolking en burgers. Lidstaten werden aangespoord de arbeidsmarkten en opleidings- en onderwijsstelsels hierop aan te passen, en de Mededeling bevat hiervoor een aantal concrete handvatten.¹ De Europese Raad van 14 en 15 december 2017 stond stil bij de sociale, culturele en onderwijsdimensie van de EU en riep de lidstaten en Commissie op om, indien relevant, mogelijke maatregelen te bestuderen om vaardigheden op het gebied van digitaal, cyberveiligheid, mediageletterdheid en kunstmatige intelligentie te vergroten.² Gedeeltelijk komt de mededeling op het punt van digitale vaardigheden hieraan tegemoet, in het vervolgpakket in mei aanstaande zullen resterende aspecten worden behandeld.

Het kabinet kan het initiatief van de Commissie in hoofdlijn steunen, maar zal ook aandacht vragen van de Commissie voor een aantal punten onder andere ten aanzien van de aanpak en impact van een aantal voorgestelde acties. Nederland is voorstander van het uitwisselen van «best practices» met betrekking tot digitaal onderwijs om zo de samenwerking te verbeteren, tegelijkertijd zijn sommige acties zodanig algemeen geformuleerd dat niet is vast te stellen wat de impact zal zijn. Voorbeelden hiervan zijn veilige uitwisseling en verificatie toestaan van studenten-data en academische gegevens of het creëren van een Europees platform voor digitaal hoger onderwijs en versterkte samenwerking. Het is niet duidelijk wat er nodig is om de gevraagde content van dit platform te organiseren en aan te kunnen bieden en op welke manier de beoogde doelgroepen zullen worden betrokken bij de invulling ervan. Van bijvoorbeeld een MOOC platform wordt de meerwaarde niet ingezien. Bovendien is het voor Nederland van belang dat hierbij administratieve lasten zo beperkt mogelijk blijven.

Voor Nederland is kunstmatige intelligentie (KI) een prioritair thema. Het kabinet heeft recent de WRR om advies gevraagd op het gebied van KI. In de nationale digitale strategie die in ontwikkeling is, wordt KI genoemd als thema om de kennis te vergroten en acties voor te stellen in relatie tot versteviging van publieke waarden en mensenrechten. Het kabinet zet in op een Europese aanpak voor deze vraagstukken. De Commissie stelt voor om in 2018 te starten met pilots met KI en «learning analytics» in het onderwijs om beter gebruik te maken van grote hoeveelheden data die nu beschikbaar zijn. Om de wenselijkheid en meerwaarde te beoordelen, is meer informatie nodig, zoals welke KI (van welke marktpartij) wordt toegepast, welke gegevens worden gebruikt (leerling gegevens?) en op basis van welke aannames? Dat is nl. bepalend voor je uitkomsten. Verder is het de vraag hoe de samenhang met soortgelijke initiatieven bij de OESO is en wat de ambities van de Commissie zijn om in de pilot ook monitoring van het onderwijsbeleid op te nemen.

Het initiatief stelt zich ten doel coderen naar alle scholen in Europa te brengen door de deelname aan de EU Code week te vergroten. Dit voorstel sluit aan bij een aantal Nederlandse initiatieven.

Het initiatief beoogt te zorgen voor een kader om digitaal gecertificeerde kwalificaties uit te geven en om digitaal verkregen vaardigheden te valideren. Het kabinet stimuleert het gebruik van open badges in het hoger onderwijs. Een formeel, centraal vastgesteld kader past daar niet bij, daar is het Nederlandse stelsel te gedecentraliseerd voor. Onderwijs-

¹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 1776.

² Kamerstuk 21 501-20, nr. 1281.

instellingen hebben hierop de regie. Verder is het de vraag hoe dit kader samenhangt met het EKK (Europees kwalificatie kader leven lang leren), ESCO³ (European Skills, Competences, Qualifications and Occupations) en Europass.

Ten algemene is het kabinet van mening dat het actieplan enkele knelpunten signaleert, maar hier geen vervolgacties of oplossingen aan verbindt. Zo signaleert de Commissie problemen bij ongebreideld en ondoorgrondelijk algoritme gebruik in het onderwijs, maar stelt zij daar geen vervolgacties tegenover. In de focus op implementatie is er geen aandacht voor publieke waarden, die het kabinet belangrijk acht. Ook beschrijft het actieplan dat toegang tot en gebruik maken van digitale technologie kan helpen bij het verkleinen van de leerachterstand tussen onderwijsvolgers met hoge en lage sociaaleconomische achtergrond. In de voorstellen wordt deze bevinding verder niet geadresseerd. Ondanks dat er in generieke zin aandacht is voor de impact van de digitale revolutie op leven, werken en leren, komt dat in de vervolgstappen en acties niet tot uiting. Nederland stelt vanuit haar ambities ten aanzien van een «leven lang leren» voor om de aandacht te verbreden naar alle vormen van leren en lerenden van alle leeftijden. Een strategie waar een leven lang leren onderdeel van uitmaakt kan dan samenhangen met de ambities en acties rondom de ontwikkeling van vaardigheden en competenties.

c) Eerste inschatting van krachtenveld:

Het actieplan is gepresenteerd in het Onderwijscomité. Hierna heeft een eerste gedachtewisseling tussen lidstaten plaatsgevonden. De meeste lidstaten spraken zich positief uit over dit initiatief in het licht van de snelle digitale veranderingen in de samenleving. Daarbij werd door verschillende lidstaten de aansluiting bij nationale initiatieven genoemd, maar op onderdelen ook het primaat van nationale bevoegdheden benadrukt. Behalve de belangrijke rol van de fysieke infrastructuur werden ook het belang van digitaal vaardige leerkrachten en pedagogie genoemd.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Met betrekking tot onderwijs en beroepsopleiding is sprake van een ondersteunende, 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.

b) Subsidiariteit

Positieve grondhouding. De rol van de Europese Unie op het gebied van onderwijs is ondersteunend aan die van de lidstaten. De voorgestelde maatregelen m.b.t. digitaal onderwijs kunnen nationaal beleid aanvullen en ondersteunen. Dat zit met name in de ontwikkeling en gebruik van gemeenschappelijke kaders die bijdragen aan (identificatie van) doeltreffende oplossingen. Verder zorgt de EU brede samenwerking voor ontwikkeling, uitwisseling en gebruik van «best practices» en instrumenten. Dat is een goede methode gebleken om de onderwijs en opleidingsstelsels van de EU-lidstaten te ondersteunen op een efficiënte

³ Multilingual classification of European Skills, Competences, Qualifications and Occupations

manier. Uitgangspunt is wel dat de verantwoordelijkheid voor digitalisering en innovatie in het onderwijs en gerelateerde maatregelen op dit terrein voor een belangrijk deel bij de lidstaten ligt.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding met kanttekeningen. De meeste van de aangekondigde maatregelen zijn geschikt om het nationale beleid te ondersteunen en gaan daarbij niet verder dan noodzakelijk. Twee maatregelen die mogelijk niet proportioneel zijn, betreffen het creëren van een Europees platform voor digitaal hoger onderwijs en de kunstmatige intelligentie pilots. Deze lijken volgens het kabinet zoals het er nu naar uitziet verder te gaan dan noodzakelijk, waarbij in het eerste geval veel vragen bestaan over bijv. privacy-aspecten en extra administratieve lasten en in het tweede geval over o.a. mogelijke samenhang met vergelijkbare initiatieven binnen de OESO (zie uiteenzetting onder 3b). Het kabinet zal m.b.t. deze punten bij de Commissie op verheldering aandringen.

d) Financiële gevolgen

De aanbeveling vergt geen extra middelen uit de EU-begroting. Ondersteunende maatregelen dienen uit het budget van het EU-programma voor onderwijssamenwerking Erasmus+ te worden gefinancierd. 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.

Daarnaast zal Nederland bij de behandeling van de mededeling in Raadskader bij de Commissie informeren naar de budgetten die benodigd zouden kunnen zijn voor de in de Mededeling voorgestelde ondersteunende maatregelen. Besluitvorming hierover zou geen precedent moeten scheppen voor het op Erasmus+ opvolgende programma na 2020. Behalve bij de voorbereiding van eventuele politieke conclusies in Raadskader zal Nederland hier ook op letten bij de jaarlijkse vaststelling van het werkprogramma voor Erasmus+.

De maatregelen kunnen volgens de Commissie leiden tot aanvullende kosten in nationale begrotingen (zie ook onderstaand). Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Eén van de maatregelen brengt een risico mee m.b.t. administratieve lasten en financiële gevolgen. Dit betreft het met elkaar verbinden van informatiesystemen van hoger onderwijsinstellingen. Dit vraagt om standaardisering en regie op keten- en netwerkinformatie.