

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1731

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2013

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

Fiche 1: Verordening capaciteitsbeleid binnenvaartvloot (Kamerstuk 22 112, nr. 1727)

Fiche 2: Richtlijn technische eisen binnenvaartschepen (Kamerstuk 22 112, nr. 1728)

Fiche 3: Mededeling Naiades II (Kamerstuk 22 112, nr. 1729)

Fiche 4: Verordening financiële benchmarks (Kamerstuk 22 112, nr. 1730)

Fiche 5: Mededeling naar een opener onderwijs

Fiche 6: Mededeling EU-bossenstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 1732)

Fiche 7: Verordening Europees Ontwikkelingsfonds: Uitvoering, Financieel Reglement en Overbruggingsfaciliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 1733)

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

Fiche: Mededeling naar een opener onderwijs

1. Algemene gegevens

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. Naar een opener onderwijs: innovatief onderwijzen en leren voor ieder met nieuwe technologie en open leermiddelen.

Datum ontvangst Commissiedocument

25 september 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 654

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041257

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport (OJCS)-Raad.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

2. Essentie voorstel

In de mededeling «Naar een opener onderwijs» wordt een Europese agenda voor de bevordering van hoogwaardige, innovatieve leer- en onderwijsmethoden met behulp van nieuwe technologieën en digitale inhoud voorgesteld. De mededeling bevat maatregelen om open leeromgevingen te stimuleren met het oog op beter en doelmatiger onderwijs. De voorgestelde beleidsagenda kan de EU-kerndoelen voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten en de voltooiing van een opleiding hoger onderwijs of gelijkwaardig helpen realiseren. De mededeling bouwt voort op de mededeling uit 2011 genaamd «Een agenda voor de modernisering van de Europese hoger onderwijs-systemen»¹, en meer recente initiatieven zoals «Een andere kijk op onderwijs»², «Het Europese hoger onderwijs in de wereld»³ en het vlaggenschipinitiatief «Digitale agenda». Het onderwijs wordt niet enkel beïnvloed door overheden en onderwijsinstellingen, maar ook door de sector die voorziet in leerboeken, instrumenten voor e-Learning en toepassingen voor wiskunde, taalverwerving, educatieve spellen en ander leermateriaal. Ruimer gebruik van technologie in het onderwijs schept nieuwe mogelijkheden voor deze sector, en de coördinatie hiervan op Europees niveau zal de groei van deze markten bespoedigen. De Commissie hoopt met de voorgestelde mededeling bij te dragen aan de doelstellingen van Europa 2020 ter versterking van het concurrentievermogen en de groei door middel van beter opgeleide arbeidskrachten en meer werkgelegenheid.

In de mededeling worden 24 maatregelen op Europees en nationaal niveau voorgesteld, onderverdeeld in vier hoofdcategorieën:

¹ COM(2011)567

² COM(2012)669

³ COM(2012)499

1. Open leeromgevingen: mogelijkheden om te innoveren voor organisaties, leraren en lerenden;
2. Open en online onderwijs (OER's en MOOC's): kansen om de kwaliteit en toegankelijkheid van open kennis te verbeteren;
3. Connectiviteit en innovatie: partnerschappen voor infrastructuur, nieuwe producten en diensten en interoperabiliteit;
4. Een gezamenlijke inspanning om de kansen van de digitale revolutie te benutten.

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 het terrein van onderwijs is de EU bevoegd om het beleid van de lidstaten aan te vullen en te ondersteunen (Artikel 165 VWEU). Nederland vindt 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.

Subsidiariteit: positief

De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling is bedoeld ter ondersteuning en stimulering van het beleid in de lidstaten op het terrein van de digitale ontwikkelingen in het onderwijs en beperkt lidstaten niet in hun beleidsruimte. Daarbij hebben de geschetste ontwikkelingen een grensoverschrijdend en zelfs mondiaal karakter, en Europa dreigt achter te gaan lopen op de VS en Azië. Het is belangrijk in Europees verband samen te werken in het verbeteren van de kennisbasis, in het doordenken van toekomstscenario's en het zo nodig aanpassen van juridische en beleidskaders om optimaal te kunnen profiteren van de positieve effecten en de negatieve te vermijden. Dit kan bijdragen aan een adequate nationale beleidsreactie op technologische ontwikkelingen met mogelijk grote gevolgen voor het Nederlandse onderwijsstelsel.

Proportionaliteit: positief

Nederland heeft ook een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. De strategische aanbevelingen van de Commissie aan de lidstaten respecteren de nationale beleidsvrijheid van de lidstaten. De voorgestelde acties op EU-niveau, inclusief financiële ondersteuning uit relevante EU programma's, vormen hierop een nuttige aanvulling die niet verder gaat dan nodig om de gestelde doelen te bereiken.

Financiële gevolgen

De voorgestelde maatregelen zullen worden gefinancierd met EU-middelen uit Erasmus+ (het nieuwe programma voor onderwijs en jeugd), Horizon 2020 (het nieuwe programma voor onderzoek en innovatie), en uit de Europese Structuur- en Investeringsfondsen. Nederland kan zich vinden in het inzetten van structuur- en investeringsfondsen indien de lidstaten dit wenselijk achten en het past binnen de thematische doelstellingen van structuurfondsen. Nederland is van mening dat de 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. De genoemde aanbevelingen van de Commissie sluiten aan bij al ingezette acties in Nederland. Eventuele budgettaire gevolgen op nationaal niveau worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen conform de regels van de budgetdiscipline.

Regeldruk en administratieve lasten

Er wordt geen stijging van de regeldruk dan wel administratieve lasten verwacht naar aanleiding van de mededeling.

4. Nederlandse positie over de mededeling

In de mededeling wordt het gebruik van digitale technologie in het onderwijs aan de orde gesteld. Dankzij deze technologie kan iedereen overal, altijd, met elk apparaat en met de hulp van iedereen leren. Maar hoewel elk aspect van het dagelijks leven inmiddels doordrongen is van digitale technologie, houden veel scholen en universiteiten in Europa geen gelijke tred met deze revolutie. Zo blijkt uit een studie⁴ dat 63% van de 9-jarigen naar een school gaat die niet over adequate digitale apparatuur, snelle breedband en hoge connectiviteit beschikt; tussen 50 en 80% van de leerlingen in EU-landen nooit digitale leerboeken, oefensoftware, uitzendingen/podcasts, simulaties of educatieve spellen gebruikt en dat 70% van de leraren graag hun ICT-vaardigheden zouden verbeteren.

Nederland herkent zich in de analyse van de Commissie, die op onderdelen vergelijkbaar is met de Nederlandse situatie. Met ICT kan meer maatwerk worden geleverd en dus beter worden aangesloten op de leerstijlen en behoeften van leerlingen en studenten. Het tempo van deze ontwikkeling blijft echter wel achter bij de mogelijkheden die ICT voor het verbeteren van het leerproces biedt en er liggen ook in Nederland nog de nodige uitdagingen⁵. Dit geldt ook voor de ICT vaardigheden van docenten. Nederland verwelkomt tegen deze achtergrond de mededeling.

Nederland heeft zelf de volle aandacht voor modernisering van het onderwijs en de kansen die digitalisering en nieuwe technologie daarbij bieden. De genoemde aanbevelingen van de Commissie sluiten goed aan bij al ingezette acties in Nederland:

- Als het gaat om aandacht voor het belang van open leermateriaal wordt Nederland met het Wikiwijsprogramma⁶ internationaal altijd gezien als een goed voorbeeld. Dit programma is gestart in 2009 en inmiddels is er een platform en een community gerealiseerd waar leraren en scholen terecht kunnen voor open leermateriaal. Daarnaast worden er activiteiten ontplooid met oog op professionalisering en kwaliteitswaarborgen.
- Het in het regeerakkoord genoemde Doorbraakproject Onderwijs en ICT⁷ richt zich op het wegnemen van systeem- en marktfalen en het realiseren van de randvoorwaarden en de noodzakelijke voorzieningen om scholen in het primair en voortgezet onderwijs (PO en VO) in staat te stellen ICT in hun primair proces in te passen.

⁴ In de studie werd informatie verzameld uit 31 Europese landen (de toenmalige 27 EU-lidstaten, Kroatië, IJsland, Noorwegen en Turkije) over de toegang, gebruik, competenties en attitudes van studenten en onderwijzers m.b.t. ICT in scholen.

⁵ «Four in balance monitor» 2013, Kennisnet. http://www.kennisnet.nl/fileadmin/contentelementen/kennisnet/Over.kennisnet/Vier_in_balans/Four_in_balance_2013_12.pdf

⁶ www.wikiwijsleermiddelenplein.nl

⁷ www.doorbraakonderwijsenict.nl

- In het zojuist gesloten onderwijsakkoord en de verschillende sectorakkoorden is aandacht voor modernisering en innovatie van het onderwijs, alsook voor de gewenste professionalisering van leraren en scholen op dat vlak.
- Ditzelfde geldt voor de begin oktober gepresenteerde Lerarenagenda, waarin de impact van de moderne informatiemaatschappij op het onderwijs en de benodigde en gevraagde competenties erkend wordt.
- Als steun voor scholen die hun organisatie op innovatieve wijze willen klaarstomen voor de komende jaren is er de regeling Innovatie Impuls Onderwijs (IIO)⁸. De IIO bestaat uit drie delen; de IIO Experimenten, het IIO Netwerk en IIO op Maat. De IIO Experimenten zijn vijf door scholen zelf ontwikkelde innovatieprojecten die tussen 2011 en 2015 op groepen experimentenscholen door het hele land worden uitgevoerd. Hieronder volgt de Nederlandse positie per hoofdcategorie in de mededeling.

1. Open leeromgevingen

het door de Commissie geschetste belang van lerende, innovatieve organisaties en leraren. Voor een betere inzet van ICT in het onderwijs is de rol van de leraar essentieel. Veel leraren voelen zich niet competent om onderwijs met ICT te geven. Naast de behoefte aan een «knoppencursus» vraagt lesgeven met ICT ook andere didactische vaardigheden van leraren. Door de meer persoonlijke benadering van de leerling verplaatst het zwaartepunt van lesgeven zich van kennisoverdracht naar begeleiding. De docent moet, meer nog dan nu, in staat zijn te differentiëren. ICT biedt niet alleen kansen voor het individuele leerproces. Ook voor (semi-)klassikaal onderwijs kan ICT het leren verbeteren. Ook dit vraagt andere didactische vaardigheden van leraren. Met innovatieregelingen voor lerarenopleidingen en pabo's en initiatieven als Leraar 24 worden hiervoor in Nederland al initiatieven ontplooid. De in 2013 ontwikkelde Kennisbasis voor de lerarenopleiding voorziet in de behoefte aan nieuwe didactische en ICT competenties. Daarnaast is het kader ICT bekwaamheid ontwikkeld, een handreiking waarmee scholen en huidige leraren aan de slag kunnen. De Commissie acht dergelijk kaders belangrijk, en andere landen kunnen hier van Nederland leren.

Voor de overheid ligt er ook een taak om de innovatiekracht van instellingen te versterken. Stichting Leerkracht en School aan Zet richten zich in het Nederlandse PO en VO met name op het professionaliseren van schoolorganisaties tot lerende organisaties. In het PO en VO wordt geïnventariseerd of de moderne vaardigheden, waaronder die vaardigheden die door middel van digitaal leren worden verworven, in voldoende mate terugkomen in het verplichte curriculum. Ook wordt er in alle sectoren gewerkt aan het vergroten van de transparantie van prestaties van instellingen en deelnemers, en is er ruimte gecreëerd in de regelgeving omtrent onderwijstijd en experimenteerruimte voor vernieuwende initiatieven. Ook in het hoger onderwijs wordt momenteel bekeken of wet- en regelgeving nieuwe ontwikkelingen in de weg staan. Deze brede aandacht voor verschillende onderwijssectoren is minder aanwezig in de mededeling, die veel aandacht schenkt aan het hoger onderwijs, en minder concreet is over het funderende onderwijs (PO, VO) en beroepsonderwijs (MBO) en de kenmerkende verschillen tussen de verschillende onderwijssectoren niet benoemt. Ook zouden de ontwikkelingen in het bedrijfsleven en de betrokkenheid van bedrijven bij het ontwikkelen van open leersystemen meer nadruk kunnen krijgen, gelet op de dataverzamelingen en kennis die daar aanwezig zijn en ontwikkeld worden, en ter beschikking kunnen komen van zowel scholen als branches.

⁸ www.innovatieimpulsonderwijs.nl

2. Open leermiddelen

Lidstaten en de onderwijsinstellingen worden door de Commissie opgeroepen om ook de vrije toegang tot het met overheidsmiddelen gefinancierd leermateriaal te bevorderen, in lijn met de Verklaring van Parijs van de UNESCO⁹. De Commissie zal er zelf voor zorgen dat leermateriaal dat met overheidsmiddelen is gefinancierd (bijvoorbeeld uit Erasmus+), gratis beschikbaar is voor iedereen. Met de ondertekening van genoemde UNESCO-verklaring over OER heeft Nederland al te kennen gegeven de ontwikkeling en het belang van open leermiddelen te onderschrijven. Nederland heeft het standpunt dat alle met publiek gefinancierde leermiddelen van een open licentie voorzien moeten zijn, zodat zij gratis hergebruikt en aangepast kunnen worden. Overigens besteedt Nederland maar in beperkte mate belastinggeld aan het daadwerkelijk realiseren van leermaterialen. Dit is een taak die vooral voorbehouden is aan marktpartijen.

De nieuwe portaalsite «*Open Education Europa*» zou volgens de Commissie een centraal toegangspunt bieden voor hoogwaardige Europese OER's in de taal waarin ze oorspronkelijk zijn aangeboden. Nederland heeft in de vorm van het Wikiwijsprogramma een platform opgericht met als doel om open leermaterialen te ontsluiten. De meerwaarde van een pan-Europees platform naast dergelijke nationale platforms zal zich moeten gaan bewijzen en zal alleen tot uiting komen als er ook geïnvesteerd gaat worden in vertaling van leermaterialen in andere talen.

Om het gebruik van OERs te vergroten is het zichtbaar maken van de kwaliteit een kritieke succesfactor gebleken. Nederland steunt daarom de initiatieven van de Commissie die gericht zijn op het ontwikkelen van een kwaliteitskader voor open leermaterialen. Met betrekking tot de opkomst van de MOOCs is Nederland geïnteresseerd in het verkennen van de mogelijkheden om internationale afspraken te maken over certificering en accreditatie.

In mededeling zijn de kenmerkende verschillen tussen open leermiddelen en MOOC's en de relevantie voor de verschillende onderwijssectoren onderbelicht. Voor de doelgroep van het Primair Onderwijs (4–12 jaar) zijn MOOC's een irrelevant thema, aangezien geldt dat deze leerlingen in ieder geval gewoon naar school moeten komen en daar les hebben van door school gekozen methodes. Binnen het PO liggen kansen voor het differentiëren tussen leerlingen (aangezien in het PO alle leerling niveaus nog bij elkaar zitten), zodat leraren onderwijs op maat kunnen geven. Op het terrein van volwasseneducatie kunnen MOOCs nieuwe mogelijkheden bieden voor personen die al een opleiding hebben afgerond (Leven Lang Leren). Ook afstandslernen krijgt een nieuwe impuls, zoals geïllustreerd door de actieve rol van Open Universiteiten, waaronder de Nederlandse, in Europees verband¹⁰.

Een ander belangrijk element dat de Commissie niet noemt is de wens van gebruikers om open en gesloten materialen op een goede wijze met elkaar te kunnen combineren. Nederland kent kwalitatief goede leermaterialen die vaak in methodes door commerciële uitgeverij worden aangeboden. Deze uitgeverij zijn nodig in de ontwikkeling naar digitaal,

⁹ 2012 PARIS OER DECLARATION, <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/access-to-knowledge/open-educational-resources/what-is-the-paris-oir-declaration/>

¹⁰ OpenUpEd is het eerste pan-Europese initiatief voor MOOCs, gelanceerd in april 2013 door de Europese vereniging van universiteiten voor afstandsonderwijs, EADTU. Zie: <http://www.openuped.eu/>

adaptief en rijk digitaal leermateriaal. Het is een illusie te denken dat leraren al deze materialen in hun vrije tijd kunnen ontwikkelen. Nederland verwelkomt een Europese oplossing voor de heersende verschillen tussen digitale en gedrukte boeken met betrekking tot het btw-tarief. Innovatie in het onderwijs zou niet geremd mogen worden door een verschil in btw-tarief is tussen een papieren leermiddel en een digitale variant. Nederland benadrukt wel dat het aan de lidstaten zelf is om het tarief te bepalen. De Commissie wil ook de transparantie met betrekking tot auteursrechten vergroten voor de gebruikers. Nederland volgt met interesse de evaluatie van het huidige EU-kader voor auteursrechten. Vooral nog is uit Nederlands onderzoek gebleken dat de onderwijsexceptie in het huidige Europese auteursrecht kader voldoende ruimte biedt voor de in de mededeling geschetste ontwikkelingen.

3. Connectiviteit en innovatie

De Commissie wil breedbandverbindingen op school en in de klas en betere ICT-infrastructuur voor onderwijs en opleidingen promoten, en de markt stimuleren nieuwe, interactieve leermiddelen en inhoud te produceren, via open structuren en normen voor interoperabiliteit en portabiliteit van digitale educatieve software, toepassingen en diensten. In het Nederlandse hoger onderwijs en onderzoek wordt het bovenstaande al sinds jaar en dag gecoördineerd aangepakt en ontwikkeld door de ICT samenwerkingsorganisatie van het hoger onderwijs en onderzoek SURF. Het Nederlandse hoger onderwijs en onderzoek verkeren mede daardoor in de voorhoede waar het digitalisering betreft. De afgelopen jaren is er ook fors geïnvesteerd in ICT op scholen. Alle scholen zijn aangesloten op internet en met o.a. Digiborden en laptops hebben ICT massaal haar intrede in de schoolgebouwen gedaan.

De beschikbaarheid van de harde ICT-voorzieningen en de benodigde connectiviteit is – enkele uitzonderingen daargelaten – derhalve niet het grootste probleem in Nederland. Wel zijn interoperabiliteit en open standaarden om dominante marktpartijen te voorkomen ook hier van groot belang. Het Doorbraakproject Onderwijs en ICT heeft onder meer tot doel om in publiek-private samenwerking hierover afspraken te maken. Ook de «bring your own device»- filosofie zal binnen de grenzen van het Doorbraakproject nader verkend worden. Ook blijft de breedchalige toepassing van ICT in het onderwijs in Nederland mogelijk achter door het gebrek aan «schaalbaarheid» (de mate waarin ICT systemen makkelijk uit te breiden zijn).

ondersteunende Europese initiatieven op deze gebieden. Het aanjagen van de innovatie in de markt van adaptief en/of gepersonaliseerd leren en «learning analytics» via de programma's Erasmus+ en Horizon 2020 kunnen eveneens meerwaarde opleveren ten opzichte van de nationale maatregelen.

4. Een gezamenlijke inspanning om de kansen van de digitale revolutie te benutten

De door de Commissie gesuggereerde integrale aanpak, inclusief ICT prijzen als prikkel voor innovatieve onderwijspraktijken, is daarom noodzakelijk. Nederland concretiseert deze aanpak in het doorbraakproject Onderwijs en ICT. Een belangrijk onderdeel van de aanpak van de Innovatie Impuls Onderwijs is de vorming van vrijwillige netwerken rondom de vernieuwende onderwijsconcepten. Nederland ziet met belangstelling uit naar verdere voorstellen van de Commissie voor het inrichten van het aangekondigde Europees Centrum voor c.q. netwerk van digitaal innovatieve onderwijsinstellingen, waarin lidstaten en onderwijs-

instellingen kennis zouden kunnen nemen van goede voorbeelden van onderwijsmethoden en organisatiepraktijken gebaseerd op ICT.

Nederland deelt de constatering van de Commissie dat technologische veranderingen op langere termijn mogelijk grote en nu nog moeilijk voorspelbare gevolgen hebben voor de kwaliteit en toegankelijkheid van onderwijs en onderzoek en daarmee samenhangende instituties. Het is daarom belangrijk om samen te werken in het verbeteren van de kennisbasis, het identificeren van eventuele knellende juridische en beleidskaders, en het doordenken van toekomstscenario's om ten volle te kunnen profiteren van de positieve effecten en de negatieve te vermijden. Denk daarbij aan onderzoek naar de relatie tussen ICT en leeropbrengsten in verschillende typen onderwijs, als ook breder onderzoek naar de gevolgen voor motivatie van leerlingen, de effecten op het leerproces door feedback, op de samenwerking tussen onderwijzers, aantrekkelijkheid van het onderwijs, etc. De bij de nieuwe ontwikkelingen horende vraagstukken vragen in zijn algemeenheid om een internationale afstemming en op specifieke punten ook om een internationale aanpak, zoals ook geïllustreerd door de activiteiten van UNESCO, OECD en Wereldbank op dit gebied.

Nederland verwelkomt de mededeling als bijdrage aan verdere nationale beleidsontwikkeling en als basis voor een dialoog op politiek niveau en beleidsleren binnen de EU en ziet de aangekondigde initiatieven door de Commissie op dit vlak met belangstelling tegemoet, waaronder de eind 2013 af te ronden studies over innovatie in het hoger onderwijs, over de didactische veranderingen in het hoger onderwijs landschap als gevolg van nieuwe vormen van onderwijzen en leren, en over het gebruik van ICT en OER's in het volwassenenonderwijs. De minister van OCW zal nog dit jaar aan de Tweede Kamer een brief sturen over haar standpunt over de ontwikkeling richting open en online hoger onderwijs, waarbij de groeiende aandacht voor Open Educational Resources en MOOCs aan bod komt.