

Fiche 3: Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Aanbeveling van de Raad inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

17 januari 2018

c) *Nr. Commissiedocument*

COM (2018) 24

d) *EUR-Lex*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:52018DC0024>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

Niet van toepassing. Wel is bij de mededeling een werkdocument en nadere onderbouwing toegevoegd: SWD (2018) 14 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 en Sport (mogelijk raadsconclusies op 22 mei aanstaande)

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

In vervolg op de sociale top van Gotenburg 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 initiatieven, een raadsaanbeveling over gemeenschappelijke waarden, inclusief onderwijs en de Europese dimensie binnen het onderwijs en een actieplan digitaal onderwijs gaan u afzonderlijke fiches toe.

De raadsaanbeveling bouwt voort op een eerdere raadsaanbeveling uit 2006. De acht sleutelcompetenties uit die raadsaanbeveling waren 1) communicatie in de moedertaal 2) communicatie in vreemde talen 3) wiskundige competentie en basiscompetentie op het gebied van exacte wetenschappen en technologie 4) digitale competenties 5) leercompetenties 6) sociale en civiele competenties 7) ontwikkeling van initiatief en 8) ondernemerschap en culturele expressie.

Deze komen grotendeels overeen met de acht sleutelcompetenties uit de huidige raadsaanbeveling, ze zijn slechts anders verwoord.

In de aanbeveling wordt specifiek aandacht gevraagd voor de sleutelcompetenties:

- Transversale/horizontale vaardigheden
- Verhogen van de resultaten van de basisvaardigheden
- Het bevorderen van competentieverwerving in wetenschappen, technologie, techniek en wiskunde (STEM) en het nemen van maatregelen om meer jongeren warm te maken voor een STEM-loopbaan
- Het bevorderen van ondernemerscompetenties, creativiteit en zin voor initiatief, onder meer door jonge lerenden meer mogelijkheden te bieden om ten minste één praktijkervaring met ondernemen op te doen tijdens het funderend onderwijs.
- Het verhogen van het taalvaardigheidsniveau en de ondersteuning van lerenden om verschillende talen te leren die relevant zijn voor hun arbeids- of levenssituatie.

In het voorstel wordt lidstaten gevraagd op verschillende wijze de sleutelcompetenties te gebruiken in nationaal beleid. Hiertoe kan het gebruik, de beoordeling en validatie van sleutelcompetenties ondersteund en verder ontwikkeld worden. Ook kunnen verschillende leerbenaderingen en –omgevingen bevorderd worden. Daarnaast kan ondersteuning worden geboden aan onderwijzend personeel en samenwerking worden bevorderd tussen onderwijs-; opleidings- en leeromgevingen op alle niveaus en in verschillende vakgebieden. Tot slot kunnen de duurzame ontwikkelingsdoelen geïntegreerd worden in onderwijs, opleiding en leren. Lidstaten zouden verslag moeten uitbrengen over het voorgaande.

De Commissie kondigt daarnaast zelf ondersteunende stappen aan zoals het ontwikkelen van innovatieve leermethoden, bevorderen van leermobiliteit, beoordelen van kerncompetenties, het versterken van systematische samenwerking tussen onderwijs, opleiding en instellingen om leven lange leertrajecten te ondersteunen en wordt de mogelijkheid aangegeven om een scorebord te ontwikkelen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland onderschrijft het belang dat alle jongeren in het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs) 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. Op het terrein van funderend onderwijs heeft het kabinet aangekondigd om samen met onderwijzers, leerlingen, ouders, het vervolgonderwijs en het beroepenveld de eerder afgesproken herziening van het onderwijscurriculum¹ door te zetten. Deze wordt in 2019 wettelijk verankerd. Hiermee wordt het funderend onderwijs voor vakken als Nederlands, rekenen en wiskunde toekomstbestendig

¹ Tweede Kamer, 2016–2017, 31 293, nr. 376.

gemaakt en komt er meer aandacht voor digitale geletterdheid en praktische vaardigheden Ook worden de kerndoelen aangescherpt voor techniek, burgerschap en seksuele diversiteit².

Het is de primaire verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers dat werknemers inzetbaar blijven. Het beleid van de rijksoverheid richt zich op de randvoorwaarden. Het gaat dan bijvoorbeeld om: financiële mogelijkheden, ondersteuning bij loopbaanontwikkeling, een passend scholingsaanbod formeel onderwijs voor volwassenen en het stimuleren van een actieve leercultuur in Nederland. Het kabinet streeft op grond van het regeerakkoord naar een doorbraak op 'een leven lang leren'.

De toegenomen aandacht voor STEM-vaardigheden is in lijn met het beleid van Nederland. Het Platform Bèta Techniek stimuleert met ondersteuning van de rijksoverheid voldoende goede bètatechnici voor de Nederlandse economie. In het Techniekpact werken de rijksoverheid, werkgevers, werknemers, onderwijs en regio samen om de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt in de technieksector structureel te verbeteren. In het regeerakkoord heeft het kabinet aangekondigd beide initiatieven die ook bijdragen aan de belangstelling voor, en ontwikkeling in, STEM-vaardigheden voort te zetten. Het Platform Bèta Techniek werkt in Europees verband samen met vergelijkbare organisaties in de EU STEM coalition. Het kabinet sprak eerder steun uit voor de aankondiging door de Europese Commissie in twee Commissievoorstellen om het leren van andere landen op dit gebied (vanuit het Erasmus+ programma) ruimer te willen stimuleren³. Het kabinet vindt het positief dat in het voorstel onder de STEM-vaardigheid ook specifiek aandacht wordt geschonken aan de zorg voor ecologische duurzaamheid. Ook de bredere persoonlijke, sociale en leervaardigheden en de ondernemerscompetentie zijn hiervoor van belang. Op het gebied van duurzaamheidseducatie worden vergelijkbare initiatieven als voor STEM-vaardigheden ontplooid, bijvoorbeeld in de vorm van een programma als DuurzaamDoor en in internationaal verband in de vorm van de Strategy for Education for Sustainable Development van UNECE⁴ (verbonden aan UNESCO).

De toegenomen aandacht voor ondernemersvaardigheden is in lijn met het standpunt van het kabinet, en ook de investeringen in Nederland in het ondernemerschapsonderwijs. Nederland behoort op dit punt ook tot de voorlopers. Het voortgezet onderwijs is er in algemene zin mede op gericht dat leerlingen leren initiatief te nemen en kansen aan te grijpen: bij uitstek vaardigheden die relevant zijn voor ondernemerschap. Daarboven vindt in specifieke vakken (zoals bedrijfseconomie in havo en vwo en economische beroepsgerichte vakken in het vmbo) verdieping, verbreding en toepassing van ondernemerschap plaats. Hierbij hoort, zoals ook in het Commissievoorstel benoemd, ook een ethisch perspectief zoals Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.

² Regeerakkoord, 2017

³ Tweede Kamer, 216-2017, 22 112, nr. 2369.

⁴ <http://www.unece.org>

In Nederland heeft het vreemde talen onderwijs veel aandacht. In de bovenbouw van het primair onderwijs en in het gehele voortgezet onderwijs is Engels verplicht, dat geldt ook voor het mbo waar Engels sinds enige tijd centraal geëxamineerd wordt. Naast Engels zijn Frans en Duits in de onderbouw van het voortgezet onderwijs verplicht en is een tweede moderne vreemde taal in de bovenbouw van havo en vwo verplicht.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De appreciatie van het kabinet is ten opzichte van de aanbeveling uit 2006 niet fundamenteel gewijzigd. Het kabinet heeft echter enkele kanttekeningen:

- In het nu voorliggende ontwerp worden lidstaten opgeroepen om te rapporteren over ervaringen en voortgang in het promoten van sleutelcompetenties in alle onderwijssectoren, inclusief niet-formeel leren. Het kabinet is geen voorstander van additionele rapportages over nationaal onderwijsbeleid.
- Non-formeel onderwijs is geen overheidsverantwoordelijkheid. Het is de primaire verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers dat werknemers inzetbaar blijven. Het beleid van de rijksoverheid richt zich op de randvoorwaarden. Het gaat dan bijvoorbeeld om: financiële mogelijkheden, ondersteuning bij loopbaanontwikkeling, een passend scholingsaanbod formeel onderwijs voor volwassenen en het stimuleren van een actieve leercultuur in Nederland. Met de implementatie van het - van het Europese kwalificatieraamwerk afgeleide - Nederlands kwalificatieraamwerk komt een kader beschikbaar dat bijdraagt aan de transparantie van zowel het formeel als het non-formeel onderwijs. Daarnaast heeft specifiek sectoraal beleid en vakinhoudelijke ontwikkeling gestimuleerd door vakministeries invloed op informeel en formeel leren via samenwerkingsrelaties tussen onderwijs- en kennisinstellingen, bedrijven en overheden. Omdat de resultaten van al deze leermethoden en de relatie met sleutelcompetenties niet centraal geregistreerd worden, is het monitoren van de ontwikkelingen in non-formeel onderwijs en informeel leren en rapporteren over de voortgang geen reële noch een gewenste mogelijkheid.
- In de aanbeveling wordt de mogelijkheid aangegeven om een scorebord te ontwikkelen. In de toelichting wordt dit ook verbonden aan het gebruik van het instrument om als Europese Unie de evaluatie van en toezicht op de voortgang met de ontwikkeling van competenties op EU-niveau te ondersteunen. Deze elementen en deze doelstelling acht het kabinet verder gaand dan noodzakelijk.
- In de aanbeveling wordt op meerdere plaatsen gesproken over competentiegericht onderwijs. Het kabinet gaat zelf niet over de onderwijsmethodiek die onderwijsinstellingen gebruiken, dat is voorbehouden aan de instellingen zelf. De sleutelcompetenties kunnen ook in andere onderwijsconcepten dan competentiegericht onderwijs worden geïntegreerd. Dat kan de overheid wel steunen en bevorderen. Maar het is en blijft aan individuele onderwijsinstellingen om hun eigen afwegingen en keuzes te maken wat betreft didactische concepten/methoden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Uit het krachtenveld blijkt dat de meeste lidstaten zich in hoofdlijnen positief uitspreken over dit initiatief, al bestonden er ook de nodige wensen t.a.v. de voorgestelde (en ontbrekende) competenties. Meerdere lidstaten hebben net als Nederland kritiek op de elementen die verband houden met de beoordeling en validatie van competentieontwikkeling waaronder ook een scorebord, en op de additionele rapportageverplichtingen.

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

a) Bevoegdheid

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).

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. In de voorgestelde aanbeveling wordt dit gerespecteerd.

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de subsidiariteit van de aanbeveling.

Omdat veel lidstaten hun eigen nationale competentiekaders voor onderwijs en opleiding hebben, is er momenteel slechts beperkte uitwisseling van goede praktijken bij het verder ondersteunen van competentiegericht onderwijs en leren. De toegevoegde waarde van deze aanbeveling op het

niveau van de Europese Unie ten opzichte van enkel optreden op lidstaatniveau ligt in het vermogen van de EU om een gemeenschappelijk referentiekader voor de nodige sleutelcompetenties op te stellen; een gemeenschappelijke opvatting over een leven lang leren te bevorderen; om het delen van kennis, expertise en goede praktijken te vergemakkelijken; en om initiatieven op EU-niveau te ondersteunen om de ontwikkeling van competenties te bevorderen.

c) Proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding met een kanttekening ten opzichte van de proportionaliteit. Het initiatief is geschikt om een gemeenschappelijke opvatting over sleutelcompetenties voor een leven lang leren te versterken en legt de basis, voor de lidstaten en de Commissie, om goede praktijken te delen en zowel op nationaal als op EU-niveau beleid te ontwikkelen dat het verwerven van sleutelcompetenties ondersteunt. De voorgestelde aanbeveling kan voorts door het introduceren van gemeenschappelijke begrippen behulpzaam zijn bij het leggen van dwarsverbanden en bevorderen van samenwerking tussen sectoren, ook over de grenzen heen. Aangezien de toezeggingen van de lidstaten op vrijwillige basis zijn en elke lidstaat de te volgen aanpak bepaalt, acht het kabinet de maatregel in die zin voorts evenredig en niet verder te gaan dan noodzakelijk.

Het kabinet plaatst niettemin een kanttekening bij het onderdeel waarin de mogelijkheid wordt gegeven om een scorebord te ontwikkelen (zie onder 3b). Op dit punt gaat de voorgestelde aanbeveling volgens het kabinet verder dan noodzakelijk,

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 verschillende EU-programma's. Eventuele EU-middelen dienen gevonden te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting. 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 moet houden met de resultaten van de onderhandelingen over het MFK na 2020. 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

Het kabinet beklemtoont dat het beperken van administratieve lasten op onderwijsgebied een prioriteit is. Zoals onder 3b omschreven dreigt de oproep aan lidstaten om verslag uit te brengen over het bevorderen van de sleutelcompetenties in alle onderwijs- en opleidingssectoren, en de mogelijke ontwikkeling van een scorebord over sleutelcompetenties te leiden tot additionele regeldruk en administratieve lasten voor de rijksoverheid, andere overheden, onderwijsinstellingen en particuliere onderwijsaanbieders.