

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3216

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Aanbeveling blended leren in het basis- en middelbaar onderwijs

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen

Fiche: Aanbeveling blended leren in het basis- en middelbaar onderwijs

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad over blended leren voor hoogwaardig en inclusief basis- en middelbaar onderwijs
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
5 augustus 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 455
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0455>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

De Commissie heeft een voorstel gedaan voor een Raadsaanbeveling met als doel blended leren¹ in het primair en voortgezet onderwijs (inclusief het beroepsgerichte deel hiervan) te verbeteren. Volgens de Commissie houdt blended leren in dat een school, leerkracht of lerende in het leerproces meer dan één benadering volgt. Dit kan bestaan uit het combineren van klassikaal onderwijs en onderwijs op locaties buiten school (afstandsonderwijs) en/of het combineren van verschillende leermiddelen – zowel digitaal (waaronder online) als niet-digitaal. De Commissie geeft aan dat zij met het uitbreken van de COVID-19-crisis heeft gemerkt dat niet elke school binnen de EU voldoende in staat is om blended leren te faciliteren, dat niet alle leerlingen hiervoor voldoende zijn toegerust en niet alle leerlingen hiervoor thuis voldoende voorzieningen hebben en dat dit ongelijkheid in het onderwijs heeft versterkt. Om deze ongelijkheid tegen te gaan, doet de Commissie een voorstel voor een Raadsaanbeveling waarmee scholen hun vermogen om onderwijs in verschillende leeromgevingen te geven, kunnen vergroten. De Commissie stelt dat het voorstel niet alleen van belang is om de gevolgen van de COVID-19-crisis op te vangen, maar ook om in het algemeen te komen tot veerkrachtiger onderwijs- en opleidingsstelsels.

De voorgestelde aanbevelingen aan de lidstaten betreffen ondersteuning aan leerlingen, aan leraren en aan scholen. Specifiek bestaan de aanbevelingen uit het ondersteunen en verder professionaliseren van leraren en schoolleiders, het bouwen van partnerschappen tussen verschillende belanghebbenden, zoals de scholen en de locaties buiten de school die zij bezoeken, het verbeteren van de kwaliteitsborging, toetsing en de evaluatie van blended leren en het vergroten van de aandacht voor mentaal welzijn en voor kinderen uit kwetsbare situaties. Met betrekking tot digitaal onderwijs geeft de Commissie aan dat gewerkt kan worden aan de digitale vaardigheden van leerlingen en hun gezinnen en dat de digitale infrastructuur in het onderwijs verbeterd zou kunnen worden.

¹ In het staande Nederlandse onderwijsbeleid is (nog) geen Nederlandse vertaling van de term «blended». In de Nederlandse versie van het Commissievoorstel wordt gesproken over «blended leren» en daarom wordt deze term ook gehanteerd in het BNC-fiche.

Daarnaast geeft de Commissie aan dat zij de ontwikkelingen van haar kant zal stimuleren door goede voorbeelden en empirisch onderbouwd lesmateriaal te delen, online colleges (MOOC's) over blended leren aan te bieden en bestaande Europese platforms en tools in te zetten ter bevordering van blended leren, en dat zij zal rapporteren over de voortgang van de ontwikkeling van blended leren op scholen in de Europese Unie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Voor het primair onderwijs is het uitgangspunt van het Nederlandse onderwijsbeleid dat het onderwijs op school moet plaatsvinden². Onderwijs op afstand is een tijdelijk alternatief voor het geval dat leerlingen niet naar school kunnen, zoals tijdens de COVID-19-crisis. Daarnaast kunnen scholen ervoor kiezen excursies en uitstapjes te organiseren die het onderwijs levendiger maken. Bijvoorbeeld door in de praktijk te tonen hoe iets werkt of gemaakt is. In het voortgezet onderwijs is fysiek onderwijs op school ook de norm, maar zijn er binnen de huidige wet- en regelgeving onder voorwaarden wel vormen van afstandsonderwijs mogelijk³. Bovendien zijn zeker in het beroepsgerichte voortgezet onderwijs stages, waarbij leerlingen leren buiten de school, gemeengoed.

Een ander belangrijk punt, dat geldt voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs, is dat het kabinet het als zijn verantwoordelijkheid binnen het stelsel ziet om te sturen op de leerdoelen en randvoorwaarden van het onderwijs, en buiten de wet om niet actief stuurt op de manier waarop les wordt gegeven. Zo wordt via de curriculumherziening bekeken of digitale vaardigheden een doel binnen het onderwijs kunnen worden, maar geeft het curriculum niet aan hoe scholen daartoe moeten komen. Als scholen ervoor kiezen om binnen de wet- en regelgeving het onderwijs te verzorgen op locaties buiten de school, dan is dat niet iets waar het kabinet actief op stuurt. Het kabinet kan scholen wel faciliteren, ondersteunen en helpen om doordachte keuzes te maken. In het kader daarvan kan de overheid ervoor zorgen dat bepaalde vormen van onderwijs mogelijk worden en dat scholen hier (beter) gebruik van kunnen maken als zij dat willen. Zo wordt gezien de toenemende interesse van scholen in digitaal onderwijs ook de oprichting van een Nationaal Onderwijslab beoogd dat prototypes voor nieuwe educatieve technologieën zal ontwikkelen en valideren. Daarnaast is in het verleden een subsidieregeling «Toekomstvast internet po en vo» ingesteld voor scholen waarmee zij hun internetverbindingen konden verbeteren, en zet het kabinet zich ervoor in om te zorgen dat de privacy van leerlingen gewaarborgd wordt. Zo zijn SIVON, SURF en het Strategisch Leveranciersmanagement Rijk (SLM Rijk) naar aanleiding van een advies van de Autoriteit Persoonsgegevens⁴ eerder dit jaar in gesprek gegaan met

² Verschillende bepalingen in de wet primair onderwijs, waaronder artikel 1, artikel 8 en artikel 10.

³ Artikel 2.38 van de wet op het voortgezet onderwijs biedt op systeemniveau meer onderwijskundige ruimte voor (al dan niet innovatieve) vormen van onderwijs, zoals maatwerk, gepersonaliseerd leren en bijvoorbeeld afstandsonderwijs met ICT. Dergelijke vormen van onderwijs kunnen worden gezien als onderwijstijd als ze aan o.a. de volgende voorwaarden voldoen: ze moeten een integraal onderdeel zijn van het reguliere onderwijsprogramma, het onderwijs moet worden verzorgd onder verantwoordelijkheid van de school waar de leerling is ingeschreven en het onderwijs moet zijn gericht op de onderwijsdoelen die onder meer in de kerndoelen, exameneisen en algemene doelstellingen zijn vastgelegd.

⁴ Advies Autoriteit Persoonsgegevens inzake Google G Suite for Education, 8 juni 2021, Kamerstuk 32 034, nr. 40

Google om de verzameling van data van leerlingen op Nederlandse scholen veiliger te laten verlopen⁵. Mede tegen deze achtergrond heeft het kabinet onlangs de Tweede Kamer geïnformeerd over digitalisering in het funderend onderwijs en de randvoorwaarden voor toegankelijkheid, privacy en informatiebeveiliging⁶.

Met betrekking tot de lerarenopleidingen en bij- en nascholing is er wet- en regelgeving vanuit het kabinet die aangeeft welke lesbevoegdheid onderwijzers moeten hebben en ontvangen scholen middelen voor het inkopen van bij- en nascholing. Lerarenopleidingen en scholen hebben de primaire verantwoordelijkheid voor de invulling van het onderwijs dat zij geven en inkopen.

Het kabinet beoogt de situatie van kinderen uit kwetsbare groepen te adresseren via het Nationaal Programma Onderwijs, dat is opgericht om de negatieve gevolgen van de COVID-19-crisis tegen te gaan. Scholen en gemeentes kunnen de middelen die zij via het Nationaal Programma Onderwijs ontvangen, gebruiken om onderwijsachterstanden tegen te gaan en kinderen uit kwetsbare groepen extra te ondersteunen. Het ondersteunen van kinderen op het gebied van mentaal welzijn kan hier ook een onderdeel van zijn.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat er positief tegenover dat de Commissie vanuit haar ondersteunende rol meedenkt over de doorontwikkeling van het onderwijs. Het kabinet vindt het van belang dat scholen een groot didactisch repertoire hebben waaruit zij kunnen putten bij het vormgeven van hun onderwijs en dat zij daarvoor over passende voorzieningen beschikken. Het kabinet verwelkomt de aanbevelingen als een manier om blended leren, een van de vele instrumenten in de gereedschapskist van scholen, te verbeteren en scholen te helpen om doordachte keuzes te maken. Veel van de maatregelen die worden genoemd, zoals investeren in digitale vaardigheden en passend onderwijs, zijn onderdeel van staand Nederlands beleid. Het kabinet vindt het echter van belang dat in de Raadsaanbeveling duidelijk wordt dat blended leren een manier van onderwijs geven is en niet noodzakelijkerwijs bij elke school en elke leerling past. Het moet duidelijk zijn dat het doel van de maatregelen niet is om ervoor te zorgen dat alle scholen overstappen op blended leren, maar dat ze dienen te faciliteren als scholen zelf van mening zijn dat blended leren een voor hen geschikte manier is om hun leerdoelen te halen.

Daarbij is het kabinet van mening dat in de Raadsaanbeveling benadrukt moet worden dat in sommige lidstaten, zoals in Nederland, een groot deel van de maatregelen bij scholen zelf ligt en niet door de overheid genomen kan worden. Zo is het bijvoorbeeld aan scholen om een anti-pestplan op te stellen en een mentorsysteem in te richten. Positief in dit verband is dat opgeroepen wordt tot voldoende autonomie van onderwijsinstellingen, maar benadrukt moet worden dat niet alle overheden de maatregelen die worden toegeschreven aan de lidstaten zelf kunnen uitvoeren. Daarnaast vindt het kabinet het van belang dat in de onderdelen over de (bij- en na)scholing van leraren duidelijk wordt gemaakt dat in sommige lidstaten de aanbieders hiervan primair verantwoordelijk zijn voor de inhoud van hun curricula. Het kabinet zal de Raadsaanbeveling onder de aandacht van

⁵ Voortgang advies Autoriteit Persoonsgegevens inzake Google G Suite for Education, 8 juli 2021, Kamerstuk 32 034, nr. 41

⁶ Digitalisering in het funderend onderwijs d.d. 24 september 2021 (Kamerstukken 31 293, 31 289 en 26 643, nr. 593)

het veld brengen en indien mogelijk en wenselijk faciliteren en ondersteunen bij de implementatie van maatregelen die in het Nederlandse stelsel alleen door scholen uitgevoerd kunnen worden.

Gegeven eerdere signalen over knelpunten bij de implementatie van afstandsonderwijs die het kabinet heeft ontvangen zal het kabinet vragen om meer aandacht voor de veiligheid van de data van leerlingen bij het volgen van digitaal onderwijs. Het kabinet is van mening dat als de Commissie digitaal onderwijs wil bevorderen zij via haar beleid ook op Europees niveau zou moeten bevorderen dat internationaal opererende aanbieders van digitale middelen die nodig zijn voor dat onderwijs (hardware en software) zorgvuldig, en in overeenstemming met de wettelijke kaders, omgaan met de data die zij via hun middelen verzamelen. Het kabinet zal erop inzetten dat een dergelijk punt wordt opgenomen in de Raadsaanbeveling. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens naar aanleiding van de eerdergenoemde Google-casus.

Wat de concrete acties van de Commissie zelf betreft, staat het kabinet positief tegenover het faciliteren van het delen van goede voorbeelden en ervaringen tussen lidstaten zowel op het niveau van de nationale overheden als op het niveau van onderwijsinstellingen en het gebruik van bestaande tools en platforms die zijn ontwikkeld door de Europese Unie. Uitwisseling van kennis en praktijkervaring op dit gebied kan plaatsvinden binnen het kader en met ondersteuning van recente Europese initiatieven waaronder vooral de Europese onderwijsruimte⁷, het Erasmus+-programma en het actieplan digitaal onderwijs⁸.

Wel is het kabinet van mening dat de Commissie terughoudend zou moeten zijn in het delen van lesmateriaal en handvatten voor het bieden van onderwijs. De Commissie kan materiaal ontsluiten, maar het is in de ogen van het kabinet niet wenselijk dat de Commissie bepaalde lesplannen of -materialen voor doet komen als een betere of noodzakelijker vorm van onderwijs dan andere. Het is aan scholen om te bepalen wat beter of noodzakelijk is voor hen. Het kabinet heeft dit standpunt recent ook ingenomen naar aanleiding van het actieplan digitaal onderwijs⁹.

Ten slotte zal Nederland benadrukken dat het niet wenselijk is wanneer de Europese Commissie in haar rapportages over de ontwikkeling van blended leren op scholen in de Europese Unie hier een oordeel over uitsprekt, aangezien blended leren niet bij elke school of leerling past en daarmee geen doel op zich is.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Tijdens een eerste bespreking van het voorstel voor de Raadsaanbeveling tijdens het Onderwijscomité van 2 september jl. gaven veel lidstaten aan dat, hoewel ze de specifieke aanbevelingen weinig controversieel vinden, zij van mening zijn dat fysiek onderwijs in het klaslokaal leidend moet blijven en dat andere vormen van onderwijs slechts complementair kunnen zijn. Veel lidstaten benadrukten ook dat blended leren geen doel op zich is. Daarnaast gaven enkele lidstaten, waaronder Nederland, aan dat ze het van belang vinden dat databescherming uitdrukkelijker naar voren komt in de Raadsaanbeveling.

⁷ Fiche Mededeling Europese Onderwijsruimte 2025, 6 november 2020, Kamerstuk 22 112, nr. 2965

⁸ Fiche Actieplan digitaal onderwijs 2021–2027, 6 november 2020, Kamerstuk 22 112, nr. 2966

⁹ Fiche Actieplan digitaal onderwijs 2021–2027, 6 november 2020, Kamerstuk 22 112, nr. 2966

Omdat het om een Raadsaanbeveling gaat, is er geen rol voor het Europees Parlement.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Volgens artikel 165, lid 1 VWEU inzake onderwijs draagt de Unie bij aan 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 en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid. Volgens artikel 166 VWEU legt de Unie inzake 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. Op grond van deze artikelen kan de Raad op voorstel van de Commissie aanbevelingen aannemen. Op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de Unie (artikel 6, onder e, VWEU), op grond waarvan de Unie bevoegd is om m.b.t. de Europese dimensie van dit onderwerp het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. De uitoefening van die bevoegdheid belet lidstaten niet om hun bevoegdheid uit te oefenen op dit terrein.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De aanbeveling heeft tot doel de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en de convergentie tussen de verschillende stelsels te vergroten door het verbeteren van blended leren. Hoewel het funderend onderwijs per lidstaat zeer verschillend is vormgegeven, wordt het belang van kwalitatief goed en weerbaar onderwijs in alle lidstaten onderschreven. Er is meerwaarde voor EU-optreden ten opzichte van (enkel) optreden door de afzonderlijke lidstaten, omdat de verbeterde kwaliteit en vergrote convergentie van de stelsels voor het funderend onderwijs uiteindelijk het vrije verkeer van personen, goederen en diensten ondersteunt. Om die reden is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van proportionaliteit is positief. Het instrument van de Raadsaanbeveling is niet bindend en laat de lidstaten vrij overeenkomstig hun nationale omstandigheden te beslissen hoe zij gevolg geven aan de aanbeveling. Daarmee gaat het niet verder dan noodzakelijk. De voorgestelde maatregelen in de concept-Raadsaanbeveling worden ook geschikt geacht om de doelstelling van het voorstel te bereiken. Zo is het kabinet van mening dat blended leren inderdaad doorontwikkeld kan worden door een inzet op digitale vaardigheden en verdere professionalisering van leraren. Een aandachtspunt is wel dat duidelijk gemaakt moet worden dat de doorontwikkeling in sommige lidstaten, waaronder Nederland, grotendeels bij scholen en instellingen ligt en dat het kabinet niet kan sturen richting een bepaalde vorm van onderwijs.

d) Financiële gevolgen

Uit de voorgestelde Raadsaanbeveling zelf blijken geen directe budgettaire gevolgen. Er worden diverse fondsen genoemd die moeten bijdragen aan het behalen van de doelen uit de mededeling, waaronder Erasmus+, Horizon Europe en Digital Europe. Scholen en onderwijsinstellingen kunnen op eigen initiatief gebruik maken van de fondsen. 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 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Budgettaire gevolgen worden ingepast in de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Er is sprake van een aantal mogelijke acties van uiteenlopende aard. De gevolgen voor regeldruk en uitvoeringslasten kunnen beter beoordeeld worden wanneer duidelijk wordt welke maatregelen geïmplementeerd zullen worden. Het ligt in de lijn der verwachting dat het veld de regeldruk en uitvoeringslasten van de maatregelen onderdeel zal laten zijn van de eigen kosten- en batenanalyse van de maatregelen. Het kabinet zal deze aspecten ook ogenschouw nemen bij de stappen die het zelf zal ondernemen. De verdere ontwikkeling van de Europese platforms en tools ter ondersteuning van scholen bij het verder brengen van blended leren kan tot regeldruk en administratieve kosten op Europees niveau leiden, maar de verwachting is dat deze erg beperkt zullen zijn.

Het kabinet verwacht dat het voorstel geen effect zal hebben op de huidige geopolitieke situatie en is van mening dat het voorstel via een mogelijke verbetering van het onderwijs in de Europese Unie positieve gevolgen kan hebben voor de concurrentiekracht van de Unie.