

Mededeling Europees onderzoek taalvaardigheden

Titel: Mededeling van de Commissie: Kader voor het Europese onderzoek over taalvaardigheden.

Datum Raadsdocument: 16 april 2007
Nr Raadsdocument: 387/07
Nr. Commissiedocument: COM(2007)184
Eerstverantwoordelijk ministerie: OCW i.o.m. FIN en EZ

Behandelingstraject in Brussel: Onderwijs Comité; Onderwijs, Jeugd en Cultuur Raad van 25 mei 2007.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

In maart 2002 riep de Europese Raad te Barcelona op om de beheersing van basisvaardigheden te verbeteren, in het bijzonder door aan kinderen van zeer jonge leeftijd twee vreemde talen te onderwijzen. De Raad vroeg tevens om daartoe in 2003 een indicator voor het meten van taalvaardigheid te ontwikkelen.

In augustus 2005 publiceerde de Europese Commissie de mededeling *De Europese indicator van het taalvermogen* (COM (2005) 356 definitief). Daarin beschrijft de Commissie hoe de noodzakelijke gegevens kunnen worden verzameld voor de ontwikkeling van een Europese indicator. In mei 2006 besliste de Onderwijs, Jeugd en Cultuur Raad in reactie hierop over een aantal hoofdzaken in relatie tot de indicator. De Raad stelde de Commissie voor om een Adviesraad met nationale experts in te stellen en vroeg de Commissie om de Raad over de vorderingen van dit project te informeren. Deze mededeling is het antwoord van de Commissie op dit verzoek.

De mededeling van de Commissie bestaat grotendeels uit een vastleggen van eerdere afspraken:

- drie vaardigheden worden getest (lezen, luisteren, schrijven);
- bij twee vreemde talen (voorlopig alleen Engels, Frans, Duits, Spaans en Italiaans);
- over de niveaus A1 tot en met B2 van het Europees referentiekader voor talen;
- bij voorkeur in het laatste jaar van de onderbouw van het voortgezet onderwijs (ISCED 2).

De volgende zaken zijn nieuw:

- er komen uitgebreide vragenlijsten voor verschillende doelgroepen over omgevingsfactoren;
- gekoerst wordt op het beschikbaar stellen van zowel schriftelijke toetsen als toetsen via de computer, waarbij beide adaptief toetsen mogelijk zouden moeten maken;
- het eerste onderzoek moet in het voorjaar van 2009 gaan plaatsvinden.

Rechtsbasis van het voorstel: niet van toepassing, het betreft een mededeling.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: niet van toepassing, het betreft een mededeling.

Instelling nieuw Comitologie-comité:
niet van toepassing, het betreft een mededeling

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit:

Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan, luidt het oordeel positief:

- de actie van de Commissie vloeit voort uit de opdracht van de Europese Raad om een Europese indicator van het taalvermogen te ontwikkelen;
- het voor geheel Europa op een transparante en eenduidige manier in kaart brengen van de taalvaardigheden is gebaat bij een Europese aanpak.

Proportionaliteit:

Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan, luidt het oordeel negatief.

Het nu gepresenteerde nog steeds niet volledig uitgewerkte voorstel leidt bij ongewijzigde uitvoering waarschijnlijk tot een grote administratieve en financiële lastendruk. Oorzaak daarvan is het grote aantal contextgebonden gegevens dat de Commissie wenst te gaan verzamelen, zoals over onderwijsmethoden en onderwijsprogramma's. Dit zou een aanzienlijke tijdsinvestering van leerlingen, scholen en overheid vergen. Bovendien leidt uitbreiding van het aantal variabelen dat in de analyse wordt betrokken tot een vergroting van de steekproeven.

Consequenties voor de EU-begroting:

De internationale kosten van het onderzoek zullen met instemming van het daarvoor opererende Programma Comité worden gedekt door het Programma Levenlang Leren (2007-2013). De Commissie schat die kosten op tussen de €6 en €8,5 miljoen (blijkens verslag van het Onderwijs Comité van 17 april 2007). Nederland zal de Commissie een nadere specificatie van het budget vragen.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Nederland heeft nog geen inzicht in het vereiste aantal steekproeven, de omvang van de steekproeven en welk tijdsbeslag dit alles gaat vragen van leerlingen en scholen. Daarom is het in dit stadium moeilijk een goede inschatting te maken van de kosten op nationaal niveau. Volgens de Commissie zullen die op zijn minst zo hoog zijn als die van PISA-onderzoek. Deze bedragen in Nederland nu € 400.000 op jaarbasis (€ 330.000 als de internationale kosten niet worden meegerekend bij een steekproef van 4500 leerlingen met vier uur testtijd voor drie vakken en inclusief vragenlijst). Maar voornamelijk is niet uitgesloten dat de kosten veel hoger uitvallen gezien de complexiteit van de door de Commissie voorgestelde opzet. Een globale schatting van de kosten levert minimale jaarlijkse lasten van € 330.000 op (bij een steekproef van 2500 leerlingen per taal, een testtijd van anderhalf uur per taal en waar mogelijk adaptief testen per computer), maar zou kunnen oplopen tot een bedrag van ruim € 1.3 miljoen op jaarbasis (bij een verdubbeling van de steekproeven, een verdubbeling van de testtijd en het schriftelijk afnemen van alle toetsen).

Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, worden deze ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline. OCW behoudt zich het recht voor deelneming aan dit project te heroverwegen indien de kosten aanmerkelijk hoger uitvallen dan die van het PISA-onderzoek.

Van de uiteindelijke opzet hangt bovendien af of voldoende scholen kunnen worden gevonden die bereid zijn aan dit onderzoek mee te werken. In het verleden bleek het al eens niet mogelijk om een voldoende aantal scholen te vinden die wilden meewerken aan PISA-onderzoek.

Vervolgtraject financiële afspraken:

De kosten worden pas bekend nadat de tender is uitgezet om toetsen te ontwerpen en is besloten over het daaruit voortgekomen voorstel. Op zijn vroegst is dit eind 2008 (mits voorstel Commissie voor tijdpad blijft gehandhaafd).

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Aan het Commissievoorstel in de huidige vorm zijn geen juridische consequenties in de zin van regelgeving verbonden. Er is geen verplichting tot rapportage in opgenomen, evenmin staan er handhavings- en sanctioneringsbepalingen in. Instemming op hoofdlijnen met de voorgestelde aanpak zal echter leiden tot grote politieke druk om de hieruit voortvloeiende activiteiten uit te voeren.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:
niet van toepassing

Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland onderschrijft het belang van de totstandkoming van een Europese indicator voor vaardigheden in vreemde talen. De internationale mobiliteit groeit, internationale loopbaanontwikkeling wordt steeds gewoner en daarmee neemt het gewicht van talenkennis toe. Het is goed inzicht te verkrijgen in hoe Nederland in verhouding tot andere landen presteert. Nederland maakt zich echter zorgen over het nu door de Commissie gepresenteerde voorstel. Die zorgen betreffen vooral de voorziene administratieve en financiële lastendruk, waarover in een eerder stadium meerdere lidstaten zich bezorgd toonden. Bovendien bestaat de vrees dat de uiteindelijke opzet straks zo veel vraagt van leerlingen en scholen, dat onvoldoende scholen bereid zullen zijn aan dit onderzoek mee te werken. Nederland vindt het verder belangrijk dat de Commissie lering trekt uit eerdere Europese ervaringen op dit terrein (zoals bij het met Europese middelen ontwikkelde Dialang en het mede door de Commissie gesubsidieerde EBAFLS-project) en aansluit bij al ontwikkelde Europese instrumenten (onder andere het door de Raad van Europa ontwikkelde handboek voor het ontwikkelen van aan het Europees referentiekader gerelateerde toetsen).

De Nederlandse inzet zal de volgende zijn:

- ondersteunen van het voorstel van de Commissie om adaptieve testen via de computer te ontwikkelen, omdat die enerzijds leiden tot aanzienlijk minder belasting van leerlingen en scholen en anderzijds aanmerkelijk lagere kosten op nationaal niveau;
- pleiten voor reductie van de begeleidende vragenlijsten tot de absoluut noodzakelijke omvang om de verkregen gegevens te kunnen duiden (wel opnemen van zaken als genoten aantal jaren onderwijs in de vreemde taal, schrappen van vragen over zaken als curricula en onderwijsmethoden), daarnaast erop aandringen dat de Adviesraad met nationale experts nog naar de opzet van die vragenlijsten kijkt (is niet gebeurd);
- twijfel uiten over de haalbaarheid van een eerste onderzoek in 2009, enerzijds omdat dat niet realistisch is, anderzijds omdat vanwege de samenloop met ander internationaal onderzoek afnemend in Nederland (en overigens ook in andere Europese landen) dan extra complex is (minder bereidheid tot deelneming van scholen);
- aandringen op benutting van de eerder opgedane Europese ervaringen en inzet van al ontwikkelde Europese instrumenten om de kwaliteit van het onderzoek te verhogen.