

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-34

Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport

Nr. 317

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2019

Hierbij zend ik u, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en de Minister van Financiën, de geannoteerde agenda voor de OJCS-Raad van 8 november a.s. voor wat betreft het onderdeel onderwijs. In deze geannoteerde agenda komt de inhoud van het gezamenlijke beleidsdebat van de ministers van Onderwijs en Financiën aan de orde, dat het Finse voorzitterschap organiseert voorafgaand aan de Raad van Onderwijsministers alleen.

Het cultuur- en mediadeel van de OJCS-Raad vindt plaats op donderdag 21 november. Hiervoor ontvangt u te zijner tijd separaat een geannoteerde agenda.

In de bijlage worden de onderwerpen nader toegelicht en treft u per onderwerp het doel van de Raadsbehandeling, de inhoud van het onderwerp, de inzet van Nederland en een indicatie van het krachtenveld aan.

Ik wijs u erop dat, zoals te doen gebruikelijk, over de definitieve standpuntbepaling van Nederland nog afstemming in de ministerraad zal plaatsvinden.

Namens Nederland zal ik de OJCS-Raad op 8 november bijwonen. Naar verwachting zal de Minister of staatsecretaris van Financiën aansluiten bij het gezamenlijke beleidsdebat.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

ONDERWIJS

Voor het deel van de OJCS-Raad dat plaatsvindt samen met de Ministers van Financiën staat het volgende onderwerp geagendeerd:

- Beleidsdebat over investeringen in onderwijs en opleiding

Voor het onderwijsdeel van de OJCS-Raad staan de volgende onderwerpen geagendeerd:

- Raadsresolutie aangaande de Europese Onderwijsruimte.
- Raadsconclusies over de sleutelpositie van het leven lang leren- beleid.
- Beleidsdebat over kunstmatige intelligentie in het onderwijs.

Beleidsdebat over investeringen in onderwijs en opleiding

Doel behandeling

Het Finse EU-voorzitterschap heeft het initiatief genomen tot een gezamenlijk beleidsdebat tussen ministers van Onderwijs en ministers van Financiën, in het ochtenddeel van de OJCS-Raad. Het onderwerp van het beleidsdebat is het belang van investeringen in onderwijs en opleiding, mede tegen de achtergrond van strategische beleidsprioriteiten op Europees niveau in de strategische agenda 2019–2024 van de Europese Raad en het toekomstige werkprogramma van de nieuwe Europese Commissie.

De discussie houdt ook verband met het initiatief van het Finse Voorzitterschap om aandacht te vragen voor de economie van het welbevinden («economy of wellbeing») zoals geagendeerd in de EPSCO-Raad van 24 oktober a.s. Daarin wordt onder meer verwoord dat door het investeren in leven lang ontwikkelen vanaf jonge leeftijd, minder kosten ontstaan op andere terreinen. Daarnaast zijn ook in de resolutie over de verdere ontwikkeling van de Europese Onderwijsruimte, die ook voorligt in deze Raad, enkele uitspraken gedaan over investeringen in onderwijs en opleiding.

Inhoud

Als basis voor de discussie heeft het voorzitterschap de Commissie gevraagd een achtergronddocument¹ op te stellen. Op het moment van dit schrijven is nog geen notitie beschikbaar met de vragen die in het debat centraal zullen staan.

In het achtergronddocument wordt betoogd dat investeren in onderwijs substantiële opbrengsten oplevert voor de economie en de samenleving. Het leidt tot duurzame groei, innovatie, concurrentievermogen en individuele en macro-economische weerbaarheid, alsook kansengelijkheid en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Daarnaast vormt onderwijs van hoge kwaliteit de mogelijkheid voor economieën en individuen om de kansen te benutten die gepaard gaan met de huidige grote economische en maatschappelijke transitie. Daarbij kunnen investeringen in onderwijs het huidige onbenutte talent in de samenleving helpen mobiliseren; denk aan het tegengaan van voortijdig schoolverlaten en het verlagen van het aandeel laaggeschoolden. De Commissie benadrukt dat investeringen wel effectief en efficiënt ingezet moeten worden, willen deze een substantieel verhogend effect op het BNP hebben. Daarbij horen zowel investeringen

¹ «Investing in people's competences – a cornerstone for growth and wellbeing in the EU-considerations on efficiency», 30 augustus 2019, [documentnummer 10892/19]

in goede voorschoolse educatie en opvang, als in leven lang ontwikkelen van volwassenen. De Commissie pleit voor discussies in verschillende raadsformaties over gemeenschappelijke doelen op EU-niveau. Thema's die genoemd worden zijn o.a. de spanning tussen kwaliteit en kansengelijkheid, competenties voor de digitale economie, de mix van publieke en private inspanningen en flankerend structureel beleid waardoor investeringen in onderwijs een krachtiger effect krijgen.

Inzet Nederland

Nederland zal benadrukken dat goed onderwijs van essentieel belang is voor de toekomst van Europa. Er komt veel op het onderwijs af, zoals de veranderende arbeidsmarkt, toenemende digitalisering, flexibilisering, globalisering en technologisering van de maatschappij. De kwaliteit van het onderwijs moet ook gezien worden in termen van bredere resultaten, zoals het bieden van gelijke kansen aan ieder kind en het maximaal benutten van ieder talent. Daarbij passen ambitieuze doelen en een eigentijds curriculum. Daarnaast is de kwaliteit van het onderwijs ook afhankelijk van factoren zoals voorschoolse educatie, taalonderwijs voor kinderen en migranten, kwaliteit van lerarenopleidingen, steun van ouders. De impact van investeringen in onderwijs meten door enkel het effect schoolprestaties (PISA) te bestuderen is daarom niet wenselijk. Nederland zal ook aandacht vragen voor het belang van leven lang ontwikkelen, in lijn met de in deze Raad ook voorliggende raadsconclusies over continu leren. Daarbij zal verwezen worden naar de recente kabinetsinitiatieven op het gebied van leven lang ontwikkelen zoals het STAP budget² en om- en bijscholingstrajecten voor laagopgeleide volwassenen en volwassenen met lage basisvaardigheden. laaggeschoolden³.

Wat betreft de vermoedelijke vraag van het voorzitterschap wat er op dit gebied op Europees niveau kan gebeuren, zal gewezen worden op het belang van «evidence based» beleidsontwikkeling (onder meer door periodieke beleidsevaluatie), waarbij ook het programma Inzicht in Kwaliteit genoemd kan worden). Daarnaast wordt gewezen op het uitwisselen van nationale best practices en uitwisseling van voldoende statistieken en monitoringgegevens. Nederland zal in dit verband verwijzen naar de nationale ervaringen met de monitor brede welvaart⁴ waarin ook gerapporteerd wordt over Sustainable Development Goals (SDG4). Op Europees niveau is het belangrijk om na 2020 het samenwerkingskader onderwijs en training voort te zetten, ondersteund door een moderne EU-begroting (MFK) dat middelen beschikbaar stelt om te investeren in de Europese kenniseconomie.

Indicatie krachtenveld

Bij de behandeling van de achtergrondnotitie van de Commissie op werkgroepniveau reageerden lidstaten overwegend positief op de agendering van dit thema door het Voorzitterschap. Wel werd benadrukt dat onderwijsbeleid niet uitsluitend economisch benaderd mag worden. De verbinding werd gelegd met de voorgenoemde discussie over de «economy of wellbeing». Voorts werd, ook door Nederland, de spanning tussen efficiëntie en kansengelijkheid benoemd en opgeroepen tot versterking van de «evidence base» in samenwerking met UNESCO en de OESO. Tot slot wezen veel lidstaten, waaronder Nederland, erop dat PISA-scores (vergelijkend onderzoek door de OESO van de prestaties van

² Kamerstuk 30 012, nr. 92; Kamerstuk 30 012, nr. 111; voortgangsbrief d.d. 10 oktober 2019.

³ Kamerstuk 21 501-34, nr. 311

⁴ Kamerstuk 34 298, nr. 27

scholieren in het po/vo) niet de enige manier zijn om de kwaliteit van onderwijs in kaart te brengen, er hiervoor ook andere data en indicatoren moeten worden gebruikt, en dat er bovendien maar tot op zekere hoogte een correlatie is tussen onderwijsinvesteringen en PISA-uitkomsten. Een aantal lidstaten wees er ook op dat (concrete) resultaten van onderwijsinvesteringen vaak pas op lange termijn worden bereikt, waardoor het verband moeilijk in kaart te brengen is.

Beleidsdebat over kunstmatige intelligentie in het onderwijs

Doel behandeling

Het Finse EU-voorzitterschap heeft het initiatief genomen tot een beleidsdebat over de gevolgen van de opkomst van kunstmatige intelligentie (hierna «artificial intelligence» ofwel AI) voor het onderwijs. Als basis voor de discussie heeft het voorzitterschap het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) gevraagd een verkennende opinie⁵ op te stellen. Op het moment van dit schrijven is nog geen notitie beschikbaar met de vragen die in het debat centraal zullen staan.

Inhoud

In genoemde opinie geeft het EESC aan dat vaardigheden en competenties van cruciaal belang zijn voor digitalisering en AI. Niet alleen voor het verzekeren van talent op hoog niveau, maar ook met het oog op het bredere begrip, bredere kennis en vaardigheden in een samenleving waarin iedereen mee kan blijven doen. Het EESC roept de EU op een beleid te ontwikkelen waarin databeleid, onderzoek-, innovatie- en industriebeleid en sociaaleconomische beleid wederzijds verband houden. Ook roept het op publieke en private investeringen te bevorderen, en te streven naar intensieve samenwerking tussen lidstaten om de globale competitie op het gebied van AI bij te houden. De EU zou ook een strategie moeten uitrollen gericht op leven lang ontwikkelen, digitalisering en het gebruik van betrouwbare AI als vertrekpunt, met voldoende oog voor de nieuwe vaardigheden die AI vereist. Het EESC benadrukt het grote belang van onderzoekssamenwerking met het bedrijfsleven om talent aan te trekken en in de EU te behouden. Ook samenwerking met onderwijsinstellingen, sociale partners en maatschappelijke organisaties is belangrijk.

In 2018 riepen de Europese Raad en de Raad mede naar aanleiding van verschillende mededelingen van de Europese Commissie de lidstaten op om nauwer samen te werken op het gebied van AI⁶. Eerder dit jaar is hieraan verdere uitwerking gegeven en is tevens een kader geschetst voor de ontwikkeling en toepassing van AI-technologieën dat de mens centraal stelt en daardoor vertrouwen inboezemt⁷. Mede tegen de achtergrond van de eerdere besluitvorming van de EU heeft het kabinet op 8 oktober jl. een Strategisch Actieplan AI (SAPAI) opgesteld, dat gelijktijdig met de kabinetsbrief over AI en publieke waarden en mensenrechten aan uw Kamer is aangeboden⁸. In relatie tot dit beleidsdebat zijn daarin vooral de maatregelen relevant in spoor 2, op het gebied van human capital en

⁵ «Digitalisation, AI and Equity – How to strengthen the EU in the global race of future skills and education, while ensuring social inclusion», EESC, 26 september 2019 – nog geen document-nummer beschikbaar

⁶ «AI voor Europa» en «Gecoördineerd Actieplan AI» (COM(2018) 237 – Kamerstuk 22 112, nr. 2578; COM(2018)795. Kamerstuk 22 112, nr. 2758).

⁷ «Vertrouwen kweken in de mensgerichte kunstmatige intelligentie» – COM (2019) 168, Kamerstuk 22 112, nr. 2799.

⁸ Kamerstukken 26 643 en 32 761, nr. 642.

onderzoek en innovatie, en het benoemen van de (gender)bias die (onbedoeld) in de algoritmen en de data zit.

Inzet Nederland

Nederland zal allereerst het belang van de AI-relevante passages in de resolutie en raadsconclusies die in deze Raad op de agenda staan onderstrepen en op hoofdlijnen steun uitspreken voor de analyse en aanbeveling van het EESC. Verder zal Nederland verwijzen naar de uitkomsten van de internationale conferentie van Unesco op 16-18 mei jl. Daarin zijn mede door Nederlandse inbreng ethische aspecten benadrukt⁹. Daarnaast zal naar bovengenoemde recente kabinetsstukken verwezen worden en naar de verkenningen die het kabinet eerder liet uitvoeren naar de gevolgen van AI op het onderwijs¹⁰. Deze wijzen uit dat aan AI in het onderwijs kansen en uitdagingen zijn verbonden. Met AI wordt het bijvoorbeeld mogelijk om een leeromgeving te scheppen die het individuele leerproces van iedere leerling afzonderlijk organiseert. Een nadeel is echter een afhankelijkheid van algoritmes. Transparantie van algoritmes is belangrijk zodat tijdig wordt ingegrepen wanneer algoritmes bestaande ongelijkheid dreigen te versterken. Goede ontsluiting van data is daarom een andere belangrijke randvoorwaarde, maar anderzijds dient bij deze ontsluiting de privacy te worden geborgd. Digitalisering en innovatie worden in Nederland in de diverse onderwijssectoren verschillend aangepakt, maar de verschillende onderwijssectoren worden aangemoedigd open te staan voor gemeenschappelijke lessen en uitdagingen. Dit gebeurt onder meer door bestuurlijk overleg met OCW, waarin AI ook nadrukkelijk op de agenda staat. Zinnige AI-toepassingen zijn afhankelijk van heel veel goed te koppelen data en informatie en transparante algoritmes. Het Ministerie van OCW is in gesprek met het onderwijsveld over een gezamenlijke meerjarige inspanning hoe dit kan worden geborgd.

Indicatie krachtenveld

Binnen de EU heeft nog niet eerder een formeel debat plaatsgevonden over de gevolgen van AI op onderwijs. En marge van de OJCS-Raad op 22 mei jl. organiseerde het Roemeense voorzitterschap wel een informele lunchdiscussie over onderwijs en AI. Hier werd het belang van AI en het potentieel voor onderwijs breed benadrukt, niet alleen voor regulier onderwijs, maar ook onderwijs voor volwassenen, specifieke doelgroepen en afstandsonderwijs en voor het realiseren van de VN Sustainable Development Goals. Tevens werd de noodzaak benadrukt van investeringen in zowel infrastructuur als in leerkrachten. Vrijwel alle lidstaten benadrukten het belang van het delen van best practices en het verder verkennen van de mogelijkheden tot onderlinge samenwerking.

Raadsresolutie aangaande de Europese Onderwijsruimte

Doel behandeling

Beoogd wordt de Raadsresolutie aangaande de Europese Onderwijsruimte aan te nemen [documentnummer 12793/19]

⁹ «Plan Education in the AI Era: Lead the Leap» <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368303>

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/02/28/kunstmatige-intelligentie-ai-in-het-onderwijs>

Inhoud

De Europese Onderwijsruimte is door de Europese Commissie eind 2017 als initiatief gepresenteerd, ter voorbereiding op de EU Sociale Top in Göteborg in november 2017 en de Europese Raad van december 2017. Hiermee kreeg onderwijs een sterke impuls in EU-verband.

In de Raadsresolutie over de Europese Onderwijsruimte wordt beoogd richting te geven aan de Onderwijsagenda onder de nieuwe Europese Commissie, en het belang van onderwijs in het licht van de Strategische Agenda van de Europese Commissie te benadrukken. Deze resolutie bouwt voort op Raadsconclusies over de Europese Onderwijsruimte die zijn aangenomen tijdens de OJCS-Raad van mei 2018 [documentnummer 7994/18]. Tevens wordt verwezen naar het toekomstige strategische kader voor onderwijs en opleiding en het volgende Erasmus-programma als belangrijke middelen om naar deze doelstelling toe te werken.

In de Raadsresolutie wordt daarnaast meer inhoudelijk aandacht gevraagd voor onder meer het slechten van obstakels voor leren/wederzijdse erkenning, leven lang leren, investeren in onderwijs, de rol van onderwijs bij klimaat en duurzaamheid, de «European Pillar of Social Rights», vve, lerarenbeleid, digitalisering en Al. Daarnaast wordt in de Raadsresolutie de waarde van Europese Universiteiten onderstreept.

Inzet Nederland

Nederland is van mening dat in de Raadsresolutie de relevante (toekomstige) onderwijsuitdagingen voor EU-onderwijs samenwerking worden beschreven. Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland gepleit voor het nadrukkelijk respecteren van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Daarnaast heeft Nederland aangedrongen op een evenwichtige verdeling van acties waartoe de Europese Commissie en de lidstaten worden uitgenodigd, passend bij de competentieverdeling.

Het benadrukken van de waarde van het netwerk van Europese Universiteiten in de Raadsresolutie is in lijn met de Nederlandse inzet om met dit instrument de mobiliteit binnen de Europese Unie meer in balans te brengen. Hierbij is expliciet aangegeven dat wordt ingezet op deelname uit alle regio's van Europa. Ten slotte heeft Nederland zich tijdens de onderhandelingen nadrukkelijk geschaard achter de positie van het voorzitterschap dat het bij gender-responsief onderwijsbeleid gaat om een breder concept dan de verhouding man/vrouw.

Indicatie krachtenveld

De onderhandelingen over de Raadsresolutie verliepen relatief soepel. De keuze voor deze resolutie werd door alle lidstaten verwelkomd. De onderhandelingen richtten zich met name op een evenwichtige balans tussen verschillende onderwijsthema's en onderwijssectoren. Daarnaast werd door meerdere lidstaten de vraag naar voren gebracht in hoeverre met deze Raadsresolutie vooruit werd gelopen op het toekomstige onderwijsaanpakskader (in opvolging van het huidige Education & Training 2020-beleidskader). Het Finse voorzitterschap benadrukte dat het niet de insteek was om op de onderhandelingen hierover vooruit te lopen.

Raadsconclusies over de sleutelpositie van een leven lang leren

Doel behandeling

Beoogd wordt om Raadsconclusies aan te nemen over de sleutelpositie van het beleid voor een leven lang leren ter versterking van inclusieve en duurzame groei [documentnummer 12792/19]

Inhoud

De Raadsconclusies over de sleutelpositie van het beleid voor een leven lang leren ter versterking van inclusieve en duurzame groei vloeien voort uit meerdere overkoepelende EU-(onderwijs)initiatieven waarin het belang van leven lang leren wordt onderstreept: «the European Pillar for Social Rights», de Europese Onderwijsruimte en de Strategische EU-Agenda 2019–2024, «Building a climate-neutral, green, fair and social Europe». De inhoud van de Raadsconclusies is geïnspireerd door de nieuwe «Skills Agenda for Europe» en de Raadsconclusies over «Upskilling Pathways» (aangenomen tijdens de OJCS-Raad op 22 mei jl) [documentnummer 8639]. Het Finse voorzitterschap speelt met deze Raadsconclusies in op het – naar eigen zeggen – groeiende belang van leven lang leren in verschillende lidstaten.

In de Raadsconclusies worden de lidstaten opgeroepen tot het stimuleren van strategieën voor een leven lang leren gericht op duurzame en inclusieve groei. Aan lidstaten wordt gevraagd in dezen aandacht te hebben voor: individuele (leer)behoeften, gelijke toegang tot leven lang leren, het aanbieden van flexibele leerpaden, het erkennen van (eerder) verworven competenties, de rol van leraren, opleiders en andere betrokken professionals, scholing op het gebied van AI en digitalisering.

De Europese Commissie en de lidstaten worden in de Raadsconclusies gevraagd om de deelname aan leven lang te stimuleren, waarbij instrumenten als Erasmus+ en het Europees Sociaal Fonds als mogelijke (financierings)instrumenten worden genoemd. Daarnaast wordt gevraagd het concept leven lang leren ter overweging mee te nemen in de onderhandelingen over het toekomstige EU-beleidskader voor onderwijs en opleiding (de opvolger van het huidige Education & Training 2020-beleidskader). De samenwerking tussen de publieke en private sector en tussen onderwijssectoren onderling op het gebied van leven lang leren kan (verder) ondersteund worden. Om uitdagingen op het gebied van AI en digitalisering het hoofd te kunnen bieden, kan het «EU Digital Education Action Plan» verder uitgediept worden. Het netwerk van Europese Universiteiten kan een rol spelen bij het stimuleren van een leven lang leren.

Inzet Nederland

Nederland onderschrijft de sleutelpositie van het beleid voor een leven lang leren ter versterking van inclusieve en duurzame groei.

In de onderhandelingen heeft Nederland ervoor gepleit dat niet alleen de Europese Commissie wordt opgeroepen tot actie in de Raadsconclusies, maar – het subsidiariteitsbeginsel indachtig – ook de lidstaten expliciet worden aangesproken. Daarnaast heeft Nederland kenbaar gemaakt voorstander te zijn van een eenduidig gebruik van terminologie, aangezien in het document de termen «continuous learning» en «life long learning» aanvankelijk door elkaar werden gebruikt. Mede op instigatie van Nederland wordt in het document nu alleen de term «life long learning» gehanteerd. Ten slotte wordt in de conclusies veelvuldig

verwezen naar digitalisering en het gebruik van Artificial Intelligence. Nederland heeft aangegeven hierbij de link naar recente acties zoals die staan uitgewerkt in het EU-brede Digital Education Action Plan te missen.

Indicatie krachtenveld

De onderhandelingen over het voorstel voor de Raadaanbeveling verliepen zonder onoverkomelijke discussiepunten. Veel lidstaten gaven aan zich in de doelstelling van de Raadsconclusies te kunnen vinden.

Informeel lunchdebat

Na afloop van de OJCS-Raad samen met de ministers van Financiën, en voor aanvang van het onderwijsdeel van de OJCS-Raad, is het Finse voorzitterschap voornemens een informeel lunchdebat te organiseren.

Het thema van dit informele lunchdebat is voor- en vroegschoolse educatie. De inhoud van de discussievragen is op het moment van verzending van deze brief naar de Kamer nog niet kenbaar gemaakt. De Kamer wordt in het verslag van de OJCS-Raad geïnformeerd over de inhoud en Nederlandse inbreng.