

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3352

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Raadsaanbeveling betreffende leren voor ecologische duurzaamheid

Fiche: Mededeling Europese strategie voor universiteiten en Raadsaanbeveling transnationale samenwerking hoger onderwijs (Kamerstuk 22 112, nr. 3353)

Fiche: Verordening EU Drugsagentschap (Kamerstuk 22 112, nr. 3354).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Raadsaanbeveling betreffende leren voor ecologische duurzaamheid

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel Aanbeveling van de Raad betreffende leren voor ecologische duurzaamheid

b) Datum ontvangst Commissiedocument

14 januari 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM(2022) 11

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52022DC0011>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

N.v.t.

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport; gekwalificeerde meerderheid

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

Via de Raadsaanbeveling betreffende leren voor ecologische duurzaamheid doet de Commissie aanbevelingen aan lidstaten waarmee duurzaamheid (verder) geïntegreerd kan worden in alle sectoren van het onderwijs, inclusief het leven lang ontwikkelen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat kennis over klimaatverandering onderdeel wordt van het curriculum, maar ook dat leerlingen projecten ontplooiën op het gebied van recyclen en de duurzaamheid van het schoolgebouw. De Commissie geeft aan de aanbevelingen noodzakelijk te vinden, omdat zij constateert dat duurzaamheid in onvoldoende mate een plek heeft binnen het onderwijs in de Europese Unie. Daarnaast acht de Commissie aanbevelingen noodzakelijk omdat ze van mening is dat het van belang is dat lidstaten aandacht besteden aan duurzaamheid in het onderwijs. Duurzaamheidseducatie is namelijk van belang voor het behalen van zowel de SDG's die in VN-verband zijn vastgesteld als de doelstellingen waar de EU zichzelf aan heeft gecommitteerd via de Europese Green Deal. De aanbevelingen sluiten aan bij de Berlijn-verklaring over duurzaamheidseducatie van UNESCO. Gezien het werk dat ook UNESCO op hetzelfde onderwerp doet, geeft de Commissie aan de samenwerking met UNESCO te zullen opzoeken.

De voorgestelde aanbevelingen aan de lidstaten richten zich op ondersteuning aan leerlingen, leraren, scholen en aan betrokkenen buiten het formele onderwijs. Specifiek bestaan de aanbevelingen uit het integreren van duurzaamheid in het curriculum van opleidingen, het ondersteunen en verder professionaliseren van leraren, schoolleiders en anderen die betrokken zijn bij duurzaamheidseducatie, het verduurzamen van de onderwijsinfrastructuur (waaronder schoolgebouwen), het integreren van het belang van duurzaamheid in de kwaliteitsborging en het beloningssysteem van onderwijsinstellingen en het creëren van eco-certificaten.

Daarnaast geeft de Commissie aan dat zij de ontwikkelingen van haar kant zal stimuleren door goede voorbeelden en empirisch onderbouwd lesmateriaal te delen, de voortgang van de integratie van duurzaamheid in het onderwijs te monitoren en het delen van goede voorbeelden tussen lidstaten, scholen en onderwijsinstellingen te stimuleren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In Nederland kent duurzaamheidseducatie twee soorten: formeel en informeel. In het kader van het formele onderwijs is het kabinet momenteel bezig met de vernieuwing van het curriculum van het primair en voortgezet onderwijs en heeft het kabinet het voornemen om duurzaamheid hierin beter op te nemen dan in het huidige curriculum. In het kader van de curriculumherziening wordt nauw samengewerkt met het veld en wordt ook het belang van andere belangrijke onderwerpen zoals basisvaardigheden en burgerschap in ogenschouw genomen.

In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) is de integratie van duurzaamheid een belangrijk onderdeel van het toekomstbestendig maken van de beroepsopleidingen. Bij het onderhoud van bestaande kwalificaties of het ontwikkelen van nieuwe kwalificaties kijkt de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), op verzoek van het kabinet, onder meer naar circulaire economie. Daarnaast is het thema duurzaamheid een onderdeel van de kwalificatie-eisen van het burgerschapsonderwijs en kunnen mbo-studenten bij veel instellingen, gestimuleerd door het netwerk DuurzaamMBO, keuzevakken gericht op duurzaamheid volgen. In het hoger onderwijs (ho) wordt op initiatief van instellingen ook reeds werk gemaakt van de integratie van duurzaamheid in de opleidingen en binnen de lerarenopleidingen zijn verschillende netwerken actief die zich inzetten voor duurzaamheid in het onderwijs, zoals de Duurzame PABO.

Binnen het informele onderwijs, is het programma DuurzaamDoor een belangrijk onderdeel. Hieronder vallen de coöperatie «Leren voor Morgen» en de daarbij horende onderwijsnetwerken. Dit programma wordt ondersteund door het kabinet en adviseert scholen en onderwijsinstellingen die ervoor kiezen om duurzaamheid in hun onderwijs te integreren en ontsluit goede voorbeelden waar de onderwijssector gebruik van maken. In het kader van leven lang ontwikkelen biedt het DuurzaamDoor een kader voor leerprocessen rondom duurzaamheid waarbij niet alleen onderwijsinstellingen, maar ook bedrijven, kennisinstellingen, overheden en maatschappelijke organisaties zijn betrokken. Daarnaast kunnen scholen de samenwerking opzoeken met het programma Jong Leren Eten en zijn op verschillende niveaus (landelijk, regionaal en lokaal) netwerken van partijen actief, zoals centra voor natuur- en milieueducatie en de Nederlandse Academie voor Duurzaamheidsonderwijs, die scholen ondersteunen bij concrete activiteiten op gebied van gezondheid, natuur, milieu en duurzaamheid.

In relatie tot de aanbevelingen is het van belang om te benoemen dat het kabinet in het geval van formeel onderwijs kan sturen op leerdoelen binnen het curriculum, maar dat het niet voorschrijft hoe scholen daartoe dienen te komen. Daarbij is het wel mogelijk om goede voorbeelden die scholen zouden kunnen inspireren te ontsluiten en om scholen en onderwijsinstellingen te ondersteunen indien zij dit wensen. Opleidingen in het mbo en hoger onderwijs (ho) genieten een hoge mate van autonomie met betrekking tot de inhoud van opleidingen. Dit geldt ook voor de lerarenopleidingen en aanbieders van bij- en nascholing voor leraren hetgeen betekent dat de overheid niet dwingend kan sturen op de integratie van duurzaamheid in de (leraren)opleidingen en in bij- en nascholing. Ook hier kan de overheid wel goede voorbeelden ontsluiten die als inspiratie kunnen dienen en kan het kabinet ondersteunen indien scholen en onderwijsinstellingen dit wensen.

Onderwijsinstellingen willen, zoals ook de Commissie graag ziet, een voorbeeldrol oppakken bij het verduurzamen van hun gebouwen. Naar aanleiding van het Klimaatakkoord hebben de onderwijssectoren een routekaart opgesteld waarin beschreven wordt op welke manier zij toewerken naar de CO₂-reductiedoelen voor 2030 en 2050. Het ontbreekt de sectoren echter aan voldoende middelen om de routekaarten daadwerkelijk uit te voeren. Afgelopen september heeft het kabinet in de Miljoenennota € 525 miljoen euro beschikbaar gesteld om in de komende drie jaar een start te maken. In het coalitieakkoord is tot en met 2030 nog eens € 2,75 miljard beschikbaar gekomen voor de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed breed. Hier kunnen ook onderwijsinstellingen gebruik van maken. Om instellingen te ondersteunen hebben de ministeries van BZK, OCW en VWS in 2019 het Kennis- en innovatieplatform verduurzaming maatschappelijk vastgoed opgericht. Instellingen binnen het onderwijs kunnen hier terecht voor advies en ondersteuning.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat er positief tegenover dat de Commissie vanuit haar ondersteunende rol meedenkt over de manier waarop scholen en onderwijsinstellingen, waaronder die voor leven lang ontwikkelen, werk kunnen maken van duurzaamheidseducatie. Dit voorstel sluit aan bij een oproep die in 2021 is gedaan door een coalitie van jongerenbewegingen met betrekking tot meer aandacht voor duurzaamheid in het onderwijs.¹ Daarbij acht het kabinet het positief dat in het voorstel zowel aandacht is voor formeel onderwijs als informeel onderwijs aangezien deze twee vormen van educatie elkaar kunnen aanvullen en van belang zijn om te komen tot een integrale benadering.

Het kabinet merkt op dat de titel «Education for Environmental Sustainability» in mindere mate aansluit bij de gangbare term voor het onderwerp, zoals gebruikt in andere gremia, namelijk «Education for Sustainable Development». Het kabinet ziet daarom graag dat de titel wordt aangepast. Dit benadrukt bovendien de geïntegreerde aanpak die nodig is om verduurzaming te realiseren. In het kader van de aansluiting bij andere initiatieven en ander internationaal werk dat wordt ontplooid op het onderwerp merkt het kabinet op dat samenwerking met UNESCO wel wordt genoemd, maar dat de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) niet in het voorstel voorkomt. Dit gremium is zeer actief op het gebied van duurzaamheidseducatie en het kabinet ziet dan ook graag dat in het kader van de Raadsaanbeveling ook met deze organisatie samengewerkt wordt.

¹ https://www.lerenvoormorgen.org/images/agenda/Duurzaam_onderwijsmanifest.pdf

Het kabinet is van mening dat in de aanbeveling benadrukt moet worden dat er landen zijn, waaronder Nederland, waarvan de overheid kerndoelen kan bepalen, maar niet dwingend kan voorschrijven hoe scholen tot deze doelen dienen te komen. In dat opzicht passen de aanbevelingen die worden gedaan over de manier waarop leraren zouden moeten onderwijzen of wat voor lesmethodes niet bij het Nederlandse systeem. Daarnaast ziet het kabinet graag dat in het voorstel duidelijk wordt gemaakt dat instellingen in het mbo en ho primair verantwoordelijk zijn voor het onderwijs dat zij geven; dit geldt ook voor aanbieders van bij- en nascholing. Met het oog hierop vindt het kabinet dat onderwijsinstellingen zeggenschap moeten hebben over de plaats die duurzaamheid krijgt binnen hun opleidingen en de kwaliteitszorg daaromtrent. Belangrijk om te benoemen in dit kader is dat het opnemen van duurzaamheid als onderdeel van de beloning van onderwijsinstellingen in het ho niet past binnen het Nederlandse «lumpsum» systeem. Het kabinet ziet wel dat scholen zelf open staan voor het versterken van duurzaamheid in het formele onderwijs en zelf initiatieven ontplooiën. Het kabinet zal de Raadsaanbeveling onder de aandacht van het veld brengen aangezien deze kan aansluiten bij de eigen inzet die zij plegen, en indien mogelijk en wenselijk faciliteren en ondersteunen bij de implementatie van maatregelen.

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 de Europese onderwijsruimte en het Erasmus+-programma, welke al genoemd worden in het voorstel, maar bijvoorbeeld ook het Interreg-programma.

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. Daarnaast geven scholen aan dat er een grote hoeveelheid aan lesmateriaal op het gebied van duurzaamheidseducatie is, maar dat deze niet altijd voldoende aansluit bij de onderwijspraktijk of inhoudelijk van onvoldoende kwaliteit wordt bevonden. Daarom is het van belang dat indien de Commissie lesmaterialen ontsluit er aandacht is voor de praktische waarde en kwaliteit hiervan.

Tenslotte is het kabinet van mening dat bij de uitvoering van de aanbevelingen over monitoring en evaluatie aansluiting gezocht zou moeten worden bij de inzet die hier reeds op wordt gepleegd vanuit andere gremia. In het kader van de SDG's, UNESCO en UNECE vindt namelijk reeds monitoring en evaluatie plaats op dit beleidsonderwerp. Het kabinet vindt dat er sprake zou moeten zijn van één geïntegreerde aanpak van monitoring en evaluatie om additionele en onnodige administratieve last te voorkomen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Tijdens een vergadering van de Raadswerkgroep Onderwijs hebben lidstaten eerste reacties over het voorstel uitgewisseld. Lidstaten gaven aan het voorstel te verwelkomen gezien het belang van het onderwerp, maar ook significante aandachtspunten te zien op het gebied van autonomie van scholen, onderwijsinstellingen en lerarenopleidingen. Daarnaast gaven enkele lidstaten aan dat zij het zouden verwelkomen als het voorstel ook aandacht zou schenken aan andere aspecten van duurzaamheid, zoals sociale duurzaamheid. Aangezien het voorstel een Raadsaanbeveling betreft, 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

Het voorstel is gebaseerd op artikel 165, lid 4, VWEU en artikel 166, lid 4, VWEU. 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. Op grond van artikel 165, lid 4, VWEU neemt de Raad, op voorstel van de Commissie, aanbevelingen aan om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel. Volgens artikel 166, lid 1, 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 artikel 166, lid 4, VWEU, neemt de Raad op voorstel van de Commissie aanbevelingen aan. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. 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.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De aanbeveling heeft tot doel duurzaamheidseducatie binnen de Europese Unie te versterken en op die manier de duurzaamheidstransitie te versterken. Hoewel het funderend onderwijs per lidstaat zeer verschillend is vormgegeven staat elk land in de EU voor de belangrijke uitdaging van de duurzaamheidstransitie. Er is meerwaarde voor EU-optreden ten opzichte van (enkel) optreden door de afzonderlijke lidstaten, omdat één EU aanpak voor de versterking van duurzaamheids- en educatie kan bijdragen aan een gezamenlijke aanpak van de duurzaamheidstransitie. 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 optreden niet verder dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te verwezenlijken. De voorgestelde maatregelen in de Raadsaanbeveling worden ook geschikt geacht om de doelstelling van het voorstel te bereiken. Zo is het kabinet van mening dat duurzaamheidseducatie inderdaad versterkt kan worden door verdere professionalisering van leraren, aandacht voor duurzaamheid in curricula van scholen en opleidingen alsmede in de huisvesting en bedrijfsvoering van het onderwijs, omdat met deze maatregelen zowel de kennis als vaardigheden van leerders worden versterkt en ook aandacht is voor de omgeving van het onderwijs. Een dergelijke holistische benadering kan ervoor zorgen dat zowel de leerders als de omgeving rondom hen een impact kunnen maken op het gebied van duurzaamheid. Daarnaast is het kabinet van mening dat het feit dat in het voorstel aandacht is voor zowel formeel als informeel onderwijs maakt dat het voorstel geschikt is om de doelstelling te bereiken, omdat leerders op deze manier op verschillende manieren in aanraking kunnen komen met duurzaamheid. Deze verscheidenheid aan leermethodes kan zorgen voor afwisseling en zorgen dat het een verscheidenheid aan leerders aanspreekt waardoor educatie op het gebied van duurzaamheid wordt versterkt.

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+. Scholen en onderwijsinstellingen kunnen op eigen initiatief gebruik maken van de fondsen. Het kabinet 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 voor de nationale begroting 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

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 scholen, onderwijsinstellingen en netwerken voor duurzaamheidseducatie de regeldruk en uitvoeringslasten van de maatregelen onderdeel zullen laten zijn van de eigen kosten- en batenanalyse van de maatregelen. De verdere ontwikkeling van de Europese platforms en tools ter ondersteuning van scholen bij het verder brengen van duurzaamheidseducatie- en onderwijs kan tot regeldruk en administratieve kosten op Europees niveau leiden, maar de verwachting is dat deze erg beperkt zullen zijn. Indien er weer een aparte ronde van monitoring en evaluatie in het kader van deze Raadsaanbeveling wordt opgezet kan dit tot additionele lasten leiden, maar indien synergie gezocht kan worden met lopende onderzoeken zou dit de lasten weer kunnen beperken.

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