

Vergaderjaar 2024–2025

21 501-34

Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport

Nr. 430

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 januari 2025

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 10 januari 2025 inzake de geannoteerde agenda informele OJCS-Raad 21–22 januari 2025, Warschau (onderwijs) (Kamerstuk 21 501-34, nr. 430).

De vragen en opmerkingen zijn op 13 januari 2025 aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 16 januari 2025 zijn de vragen door de Minister en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Bromet

Adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de agenda van de informele OJCS-Raad van 21 en 22 januari 2025 en hebben daarover nog enkele vragen.

Europese gezamenlijke graad

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de uitkomsten van de pilotprojecten over een Europese graad en het opzetten van gezamenlijke opleidingen door onderwijsinstellingen. Daarbij wordt onder andere genoemd dat nationale wetgeving een dergelijke samenwerking bemoeilijkt. Wat is het standpunt van de Nederlandse regering in deze?

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre een gezamenlijke Europese graad van toegevoegde waarde is, bovenop de waarde van een diploma of graad die in een Europese lidstaat is gehaald. Bovendien constateren deze leden dat er reeds ruime opties bestaan voor Nederlandse studenten om in een ander Europees land te studeren en voor Europese studenten om hier te studeren. Kan de regering duiden of zij die toegevoegde waarde wel ziet en waarom? Hoe beziet zij het gezamenlijk aanbieden van opleidingen door instellingen in Europa? Is de regering voornemens om aanpassingen te doen in de Nederlandse wetgeving om barrières weg te nemen?

De leden van de VVD-fractie lezen ook over een «label» bovenop een diploma als tussenoplossing om de waarde van een opleiding te communiceren en vragen voorts of de Nederlandse regering haar voorkeur voor een dergelijk label kan duiden.

Europees niveau basisvaardigheden

De leden van de VVD-fractie nemen met zorg kennis van de EU¹-brede afnametrend van het basisvaardighedeniveau. Zij vragen of de Nederlandse regering kansen dan wel mogelijkheden ziet tot Europese samenwerking om de basisvaardigheden te verbeteren of dat zij van mening is dat dit vooral een probleem van individuele lidstaten is. Worden er bijvoorbeeld onderling *best practices* uitgewisseld?

De leden van de VVD-fractie constateren dat er in 2021 in een EU-strategisch kader een benchmark van 15 procent is vastgesteld van scholieren die onderpresteren voor 2030. Kan de regering duiden of zij deze benchmark aanhoudt en of er consequenties verbonden zijn aan het niet behalen van dit doel?

Inbreng van de leden van de NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van de aanhangige stukken van de informele OJCS-Raad van 21 en 22 januari 2025. Naar aanleiding hiervan willen zij het volgende inbrengen.

¹ EU: Europese Unie

De leden van de NSC-fractie merken op dat het tijdens de informele raad mogelijk zal gaan over de uitkomsten van de verschillende pilots rondom de Europese graad. Zij zijn benieuwd hoe de regering aankijkt tegen de uitkomsten van deze pilots.

De leden van de NSC-fractie merken op dat de huidige verkenning van een Europese graad deels lijkt gemotiveerd door de gedachte dat deze ten goede zal komen aan toegankelijkheid van het hbo/wo tussen de verschillende lidstaten en daarmee de mobiliteit van internationale studenten. Deze leden vragen in hoeverre deze doestelling op gespannen voet staat met het voornemen van dit kabinet om de instroom van internationale studenten naar Nederland juist meer te beperken. Zal de komst van een Europese graad deze instroom niet juist verder stimuleren in plaats van tegengaan? Deze leden zijn ook benieuwd in hoeverre zorgen over toenemende instroom van internationale studenten als gevolg van de komst van een Europese graad bij andere lidstaten aan de orde zijn.

De leden van de NSC-fractie lezen in de aanhangige stukken dat een Europese graad, mede door de komst van een Europees gestandaardiseerd kwaliteits- en erkenningskader, die deze graad moet ondersteunen, zou moeten bijdragen aan een *level playing field* voor alle onderwijsinstellingen in de EU. Verschillen tussen EU-lidstaten in de sociale voorzieningen voor studenten kunnen echter nog steeds oneerlijke en onwenselijke «concurrentievoordelen» in stand houden. In Nederland is het bijvoorbeeld relatief makkelijk om als internationale EER²-student aanspraak te maken op studiefinanciering, terwijl andere lidstaten daarvoor veel hogere drempels neerleggen. Als gevolg hiervan zullen lidstaten met gunstigere sociale voorzieningen in dit opzicht meer internationale studenten aantrekken ten opzichte van lidstaten waar deze voorzieningen soberder of geheel afwezig zijn. Deze leden vragen of de verkenning van de Europese graad daarom niet breder opgezet moet worden, zodat ook dit soort overwegingen worden meegenomen. Deelt de regering dit standpunt?

In verband daarmee herinneren de leden van de NSC-fractie aan de brief over beheersing van internationale studentenstromen van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 15 oktober 2024³ waarin hij vertelt over zijn voornemen om op Europees niveau te kijken naar manieren om de voorwaarden waaronder internationale studenten aanspraak kunnen maken op Nederlandse studiefinanciering aan te scherpen. Ook lezen deze leden daarin over zijn plan een Europees netwerk te vormen van specialisten op het gebied van studiefinanciering. Deze leden vragen welke vorderingen de Minister hier inmiddels in heeft gemaakt.

II Reactie van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de uitkomsten van de pilotprojecten over een Europese graad en het opzetten van gezamenlijke opleidingen door onderwijsinstellingen. Daarbij wordt onder andere genoemd dat nationale wetgeving een dergelijke samenwerking bemoeilijkt. Wat is het standpunt van de Nederlandse regering in deze?

² EER: Europese Economische Ruimte

³ Kamerstuk 22 452, nr. 91

Ik ben kritisch op het voorstel van de Europese Commissie voor een volwaardige nieuwe graad. Wel heb ik begrip voor de ambitie om administratieve obstakels voor samenwerking tussen hogeronderwijsinstellingen in Europa weg te nemen, in zo verre het bijdraagt aan de kwaliteit van het hbo/wo en een betere spreiding van studenten over Europa. De ontwikkeling van een sterke, globaal competitieve Europese onderwijsruimte in het algemeen komt ook ten goede aan het Nederlandse hbo/wo in het bijzonder. In het verslag over de resultaten van de Erasmus+ beleidsexperiment projecten ten behoeve van een gemeenschappelijke Europese graad (label)⁴ worden meer dan 50 obstakels geïdentificeerd die samenwerking tussen hogeronderwijsinstellingen bij de ontwikkeling en uitvoering van *EU joint programmes* bemoeilijken. Daarbij merk ik op dat een deel van de bevindingen, bijvoorbeeld op het gebied van accreditatie en kwaliteitsbeoordeling, geen belemmeringen waren geweest als alle landen, evenals Nederland, de Bologna-afspraken hadden geïmplementeerd. Hoewel het concept van een gemeenschappelijke Europese graad als katalysator van de implementatie van deze afspraken kan werken is het niet zo dat een volwaardige nieuwe graad hiervoor noodzakelijk is.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre een gezamenlijke Europese graad van toegevoegde waarde is, bovenop de waarde van een diploma of graad die in een Europese lidstaat is gehaald. Bovendien constateren deze leden dat er reeds ruime opties bestaan voor Nederlandse studenten om in een ander Europees land te studeren en voor Europese studenten om hier te studeren. Kan de regering duiden of zij die toegevoegde waarde wel ziet en waarom? Hoe beziet zij het gezamenlijk aanbieden van opleidingen door instellingen in Europa? Is de regering voornemens om aanpassingen te doen in de Nederlandse wetgeving om barrières weg te nemen?

De Europese Commissie stelt dat een gemeenschappelijke Europese graad zou kunnen bijdragen aan de herkenning en erkenning van *EU joint programmes*⁵ in de arbeidsmarkt. Ik deel de ambitie van de Commissie om met de doorontwikkeling van de Europese Onderwijsruimte de concurrentiekracht en de aantrekkelijkheid van het Europese hbo- en wetenschappelijk onderwijs te versterken, maar vraag daarbij ook om maatregelen die zorgen voor een evenwichtigere spreiding van studenten over Europa. Binnen het kader van de autonomie van de Nederlandse instellingen heb ik een positieve grondhouding ten opzichte van het gezamenlijk aanbieden van opleidingen door verschillende instellingen in de EU. Dit zou kunnen bijdragen aan de kwaliteit en toegankelijkheid van het Europese en daarmee ook van het Nederlandse hbo- en wetenschappelijk onderwijs.

Op dit moment is er absoluut geen sprake van een aanpassing van de Nederlandse wet. Mede op basis van de richting die uw Kamer geeft, zal Nederland invloed uitoefenen op het voorstel van de Commissie dat op z'n vroegst in 2027 zal worden gepresenteerd. Dat doet Nederland bijvoorbeeld op het gebied van leermobiliteit om te zorgen dat het voorstel bijdraagt aan een meer evenredige spreiding van internationale studenten in de EU. Daarnaast dringt Nederland er op aan om voort te bouwen op bestaande afspraken in Bologna-verband en te voorkomen dat er parallelle processen ontstaan. Uiteindelijk is het aan Nederland zelf, en

⁴ SWD(2024)291 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Report on the final outcomes of the Erasmus+ policy experimentation projects: European degree (label) and institutionalised EU cooperation instruments

⁵ opleidingen die door minimaal twee EU-instellingen uit twee verschillende EU lidstaten gezamenlijk worden vormgegeven en verzorgd

daarmee dus ook uw Kamer, om te bepalen of en, zo ja, hoe de mogelijke raadsconclusies worden geïmplementeerd.

De leden van de VVD-fractie lezen ook over een «label» bovenop een diploma als tussenoplossing om de waarde van een opleiding te communiceren en vragen voorts of de Nederlandse regering haar voorkeur voor een dergelijk label kan duiden.

Ik heb begrip voor het streven van de Europese Commissie om onnodige belemmeringen voor de samenwerking tussen Europese hogeronderwijsinstellingen weg te nemen. In de onderhandelingen zal ik er op inzetten dat een eventueel label⁶ zo zal worden ingericht dat het hieraan bijdraagt. Ik ben er echter alert op dat op het gebied van de door de Commissie gesuggereerde criteria voor de verstrekking van het label, zorgvuldig gekeken wordt dat deze de academische vrijheid en autonomie van de instellingen waarborgen.

Inbreng van de leden van de NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie merken op dat het tijdens de informele raad mogelijk zal gaan over de uitkomsten van de verschillende pilots rondom de Europese graad. Zij zijn benieuwd hoe de regering aankijkt tegen de uitkomsten van deze pilots.

Zoals in de geannoteerde agenda vermeld is er geen discussie voorzien tijdens de informele raad over uitkomsten van de verschillende pilots rondom de Europese graad.⁷ De uitkomsten zoals gepubliceerd in rapport van de Commissie⁸ maken inzichtelijk welke belemmeringen er in de verschillende lidstaten zijn voor een verdergaande samenwerking tussen hogeronderwijsinstellingen bij het ontwikkelen van joint programmes. Hierin wordt bevestigd dat er primair aandacht zou moeten zijn voor het wegnemen van praktische obstakels, en dat hierbij eerst en vooral moeten worden voortgebouwd op de gemaakte Bologna-afspraken, en er daarbij aandacht is voor de (achterblijvende) implementatie van deze afspraken binnen de EU. Verder wordt opgemerkt dat ook in dit rapport het belang van academische vrijheid en autonomie van de instelling wordt benadrukt.

De leden van de NSC-fractie merken op dat de huidige verkenning van een Europese graad deels lijkt gemotiveerd door de gedachte dat deze ten goede zal komen aan toegankelijkheid van het hoger onderwijs tussen de verschillende lidstaten en daarmee de mobiliteit van internationale studenten. Deze leden vragen in hoeverre deze doestelling op gespannen voet staat met het voornemen van dit kabinet om de instroom van internationale studenten naar Nederland juist meer te beperken. Zal de komst van een Europese graad deze instroom niet juist verder stimuleren in plaats van tegengaan? Deze leden zijn ook benieuwd in hoeverre zorgen over toenemende instroom van internationale studenten als gevolg van de komst van een Europese graad bij andere lidstaten aan de orde zijn.

⁶ Voorgesteld als een certificaat dat naast het nationale diploma verstrekt wordt na voltooiing van een Europees joint programme

⁷ Kamerstuk 21 501-34, nr. 429.

⁸ SWD(2024)291 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Report on the final outcomes of the Erasmus+ policy experimentation projects: European degree (label) and institutionalised EU cooperation instruments

Ik ben het met de Europese Commissie eens dat het wegnemen van administratieve obstakels voor samenwerking tussen hogeronderwijsinstellingen in Europa een bijdrage kan leveren aan het versterken van het hbo/wo door voort te bouwen op de Bologna-afspraken op het gebied van kwaliteitszorg en erkenning. Nederland is op het gebied van implementatie van de gemaakte afspraken van het Bolognaproces een van de voorlopers, waardoor wij veel toegankelijker zijn voor internationale studenten dan andere EU-lidstaten. Het meer gelijkmatig wegnemen van barrières in andere EU-landen kan juist bijdragen aan een meer evenredige spreiding van internationale studenten over Europa. Ik ben daarmee van mening dat het gezamenlijk wegnemen van barrières niet op gespannen voet staat met het voornemen om de instroom van internationale studenten naar Nederland meer te beperken, maar juist in het verlengde ervan kan liggen. Wel is het de vraag of het concept van een gezamenlijke Europese graad daarvoor noodzakelijk is. Daarom is het van belang dit proces niet te overhaasten en het stap voor stap te doen. Om de verwachte effecten op bijvoorbeeld de internationale studentenstromen inzichtelijk te maken heeft Nederland, samen met verschillende lidstaten, de Commissie gevraagd een impact assessment uit te voeren.

De leden van de NSC-fractie lezen in de aanhangige stukken dat een Europese graad, mede door de komst van een Europees gestandaardiseerd kwaliteits- en erkenningskader, die deze graad moet ondersteunen, zou moeten bijdragen aan een level playing field voor alle onderwijsinstellingen in de EU. Verschillen tussen EU-lidstaten in de sociale voorzieningen voor studenten kunnen echter nog steeds oneerlijke en onwenselijke «concurrentievoordelen» in stand houden. In Nederland is het bijvoorbeeld relatief makkelijk om als internationale EER⁹-student aanspraak te maken op studiefinanciering, terwijl andere lidstaten daarvoor veel hogere drempels neerleggen. Als gevolg hiervan zullen lidstaten met gunstigere sociale voorzieningen in dit opzicht meer internationale studenten aantrekken ten opzichte van lidstaten waar deze voorzieningen soberder of geheel afwezig zijn. Deze leden vragen of de verkenning van de Europese graad daarom niet breder opgezet moet worden, zodat ook dit soort overwegingen worden meegenomen. Deelt de regering dit standpunt?

In algemene zin geldt dat studenten de afweging over de keuze van hun opleiding van een groot aantal factoren laat afhangen. Zo kijkt een student uiteraard naar zijn of haar eigen interesse en de kwaliteit van de opleiding en de specifieke onderwijsinstelling. Daarnaast kunnen ook andere factoren meespelen, zoals de voorzieningen in een land waarbij gedacht kan worden aan financiële mogelijkheden en huisvesting. Maar ook het klimaat en de cultuur kunnen onderdeel zijn van de keuze als een student de keuze maakt voor een opleiding.

In de gerapporteerde uitkomsten van de verschillende pilots rondom de Europese graad wordt ook verwezen naar verschillende uitgangspunten per lidstaat op het terrein van studiefinanciering en bekostiging, voor zover dat joint programmes betreft. Het is mijn opvatting dat het goed is dat er ook naar deze knelpunten gekeken wordt, en er passende oplossingen en afspraken komen omtrent de financiering en bekostiging van joint programmes.

In verband daarmee herinneren de leden van de NSC-fractie aan de brief over beheersing van internationale studentenstromen van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 15 oktober 2024¹⁰ waarin hij

⁹ EER: Europese Economische Ruimte

¹⁰ Kamerstuk 22 452, nr. 91

vertelt over zijn voornemen om op Europees niveau te kijken naar manieren om de voorwaarden waaronder internationale studenten aanspraak kunnen maken op Nederlandse studiefinanciering aan te scherpen. Ook lezen deze leden daarin over zijn plan een Europees netwerk te vormen van specialisten op het gebied van studiefinanciering. Deze leden vragen welke vorderingen de Minister hier inmiddels in heeft gemaakt.

Tijdens de OJCS- raad op 25 november jl. heb ik bij mijn collega onderwijsministers actief de aandacht gevraagd voor het onderwerp studiefinanciering. In het bijzonder heb ik mijn zorgen geadresseerd dat studenten uit andere EER landen studiefinanciering kunnen ontvangen van Nederland en soms ook vanuit hun thuisland, en dat daarbij de vraag kan ontstaan of dit redelijk is. Ook heb ik in gesprek met Ministers uit andere lidstaten gesproken over de verschillende interpretaties over het aantal uren dat studenten moeten werken om aanspraak te kunnen maken op migrerend werknemerschap.

Om dit thema weer op de Europese agenda te krijgen heb ik verschillende collega-onderwijsministers benaderd, en heb ik gevraagd of we gezamenlijk met een groep experts vanuit onze landen kunnen onderzoeken of het mogelijk is de voorwaarden om recht te krijgen op studiefinanciering zo veel mogelijk gelijk te trekken (en waar nodig aan te scherpen) en te voorkomen dat studenten dubbel gefinancierd worden. Meerdere collega-Ministers hebben aangegeven dat een goed idee te vinden en dat de komende periode op te willen pakken. Daar ga ik de komende periode mee aan de slag. Conform de motie Soepboer/Omtzigt zal ik uw Kamer hier voor de zomer nader over informeren¹¹.

III Reactie van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie nemen met zorg kennis van de EU¹²-brede afnametrend van het basisvaardighedeniveau. Zij vragen of de Nederlandse regering kansen dan wel mogelijkheden ziet tot Europese samenwerking om de basisvaardigheden te verbeteren of dat zij van mening is dat dit vooral een probleem van individuele lidstaten is. Worden er bijvoorbeeld onderling best practices uitgewisseld?

Vanuit het Masterplan basisvaardigheden is er uitwisseling met andere Europese landen om best practices te delen. Zo is er contact met onze buurlanden en -regio's. Met Vlaanderen is intensief contact om van en met elkaar te leren. Een goed voorbeeld daarvan is de Nederlands-Vlaamse Onderwijstop in maart 2024, waar evidence-informed werken in het onderwijs centraal stond. Ook met de bondslanden aan onze grenzen (Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen) werken we samen aan onderwijsverbetering. Daarnaast neemt Nederland deel aan verschillende werkgroepen van de Europese Commissie, om gezamenlijk aan de verbetering van de basisvaardigheden te werken. Ook nemen we deel aan «peer learning activities» in verschillende Europese landen, zoals Polen en Ierland.

Europese samenwerking over basisvaardigheden is van belang, waarbij wel aangegeven moet worden dat funderend onderwijs een nationale aangelegenheid is. Nederland heeft en houdt alle bevoegdheden, maar er kan in Europese context veel van elkaar geleerd worden.

¹¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2024–2025, 31 288, nr. 1170

¹² EU: Europese Unie

De leden van de VVD-fractie constateren dat er in 2021 in een EU-strategisch kader een benchmark van 15 procent is vastgesteld van scholieren die onderpresteren voor 2030. Kan de regering duiden of zij deze benchmark aanhoudt en of er consequenties verbonden zijn aan het niet behalen van dit doel?

Voor het Masterplan basisvaardigheden zijn er beleidsdoelen geformuleerd passend bij de Nederlandse context (curriculum, referentieniveaus, stelsel, toetsen en (eind)examens). Heldere doelen zijn namelijk essentieel. Daar hebben ook de Algemene Rekenkamer en het IBO Onderwijskwaliteit op gewezen. Er is jaarlijkse monitoring op de Nederlandse doelen, niet driejaarlijks zoals bij PISA. En de doelen gelden voor alle leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs, dus niet alleen voor 15-jarigen. Daarbij komt dat de Nederlandse doelen zich niet enkel op «low achievers» richten, maar ook op leerlingen die meer aankunnen – beide vinden we belangrijk. De doelen zijn ook gesteld op verschillende momenten in tijd, dus niet alleen in 2030 maar ook passende tussen-doelen.

In Nederland vinden we PISA als bron zeer zeker waardevol, maar is het niet onze enige bron. PISA is een vrijwillig onderzoek waar voor de leerling weinig op het spel staat waardoor het niet altijd een perfecte weerspiegeling geeft van de praktijk. Het uitgangspunt is daarom om te kijken naar een breed scala aan bronnen die iets zeggen over hoe leerlingen presteren. In de Nederlandse context is het belangrijk dat de doelen die het ministerie stelt niet voor individuele scholen zijn. De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op het presteren van scholen.