



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 30 januari 2009 (03.02)
(OR. en)**

5956/09

**EDUC 16
SOC 56
MI 36
COMPET 52**

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	de Raad
nr. vorig doc.:	5491/09 EDUC 8 SOC 18 MI 16 COMPET 23
nr. Comv.:	17535/08 EDUC 291 SOC 806 MI 568 COMPET 589
Betreft:	Een geactualiseerd strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding - Gedachtewisseling

Hierbij gaat voor de delegaties een door het voorzitterschap opgestelde discussienota over bovengenoemd onderwerp, die op 30 januari 2009 door het Comité van permanente vertegenwoordigers is onderschreven met het oog op de gedachtewisseling in de Raad op 16 februari 2009.

Aangezien deze nota erop gericht is de ministers een platform te verschaffen om hun standpunten over de diverse onderdelen van het in het document beschreven voorgestelde kader uiteen te zetten, achtte het voorzitterschap het dienstig, in het bijzonder wat betreft de benchmarks, enige sturing aan het debat te geven door middel van specifieke vragen (zie blok op bladzijde 7).

**Een geactualiseerd strategisch kader
voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding
- Discussienota van het voorzitterschap -**

1. Inleiding

Hoewel de verantwoordelijkheid voor onderwijs en opleiding onverkort bij de nationale regeringen blijft berusten, wordt algemeen erkend dat de lidstaten zich voor een aantal gemeenschappelijke uitdagingen geplaagd zien, dat sommige doelstellingen niet door de afzonderlijke landen alleen kunnen worden verwezenlijkt, en dat andere doelstellingen gemakkelijker verwezenlijkt zullen kunnen worden wanneer de lidstaten van elkaar leren en gemeenschappelijke instrumenten ontwikkelen; deze inzichten hebben geleid tot de aanneming, in 2001-2002, van het werkprogramma "Onderwijs en opleiding 2010". Daarmee is voor het eerst een solide kader vastgesteld voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding, gebaseerd op gemeenschappelijke doelstellingen, met als hoofddoel de nationale onderwijs- en opleidingsstelsels te helpen verbeteren door middel van aanvullende EU-instrumenten, wederzijds leren en de uitwisseling van goede praktijken. Tevens werd de ontwikkeling van hogere vaardigheden door de verbetering van de onderwijs- en opleidingsstelsels erkend als een essentieel onderdeel van de algemene Europese strategie om voor de hoge niveaus van duurzame en op kennis gebaseerde groei en banen te zorgen die door het Lissabonproces worden nagestreefd, waarbij tevens sociale inclusie en verantwoordelijk burgerschap worden bevorderd.

Nu het werkprogramma "2010" ten einde loopt, en de voorbereidingen voor de beoordeling van het algehele effect van de bredere strategie van Lissabon op gang komen, lijkt de tijd rijp om de balans op te maken van hetgeen tot nu toe met het programma is bereikt, en om te beginnen met het bepalen van de prioriteiten, doelstellingen en instrumenten voor de Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding voor het volgende decennium. Vooruitlopend op verdere ontwikkelingen van het Lissabonproces is het essentieel dat onderwijs en opleiding ook na 2010 de aandacht blijven krijgen die zij verdienen en vast verankerd blijven in de bredere strategie. Zoals duidelijk zal blijken uit de conclusies die de Raad Onderwijs, Jeugd en Cultuur naar gepland in mei 2009 zal aannemen, moet dit geactualiseerde kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding worden vastgesteld in een vorm die flexibel genoeg is om niet alleen aan te sluiten bij de huidige uitdagingen en doelstellingen, maar ook bij die welke na 2010 uit de bredere nieuwe strategie voortvloeien.

Deze proactieve aanpak lijkt vooral zinvol in het licht van de huidige economische recessie. Nu de EU collectief probeert de gevolgen van de mondiale financiële crisis tot een minimum te beperken en een plan voor hernieuwde groei te ontwikkelen, is het van wezenlijk belang het streven naar efficiënte en billijke investeringen in menselijk kapitaal door middel van onderwijs en opleiding gaande te houden. Een goed beleid op deze gebieden zal ons tegelijkertijd helpen van recente schokken te herstellen en de basis leggen om toekomstige problemen met vertrouwen aan te pakken.

2. Evaluatie van het werkprogramma "Onderwijs en opleiding 2010"

Sedert het huidige werkprogramma in 2002 is opgezet, zijn de vorderingen gemonitord door periodieke evaluaties in de vorm van:

- a. gezamenlijke voortgangsverslagen van de Raad en de Commissie (in 2004, 2006 en 2008);
- b. gedetailleerde jaarverslagen van de Commissie waarin de vorderingen worden geanalyseerd aan de hand van een overeengekomen reeks statistische indicatoren en vijf essentiële benchmarks.

Aanvullende feedback over het werkprogramma "2010" en bijdragen voor het nieuwe strategische kader dat in de plaats daarvan moet komen, zijn te vinden in de effectbeoordeling van de Commissie¹; zij zijn in 2008 verzameld door middel van:

- a. een brede schriftelijke raadpleging van de lidstaten;
- b. raadpleging onder onderzoekers op het gebied van onderwijs en opleiding (EENE/NESSE);
- c. een forum van belanghebbenden;
- d. besprekingen in de ETCG;
- e. drie vergaderingen van de groep op hoog niveau.

Wat het algehele effect van het werkprogramma tot nu toe betreft, zijn de prestaties van de EU op gebied van onderwijs en opleiding in grote lijnen wel vergelijkbaar met die van de besten in de wereld, maar de EU kent op een aantal gebieden nog een grote achterstand: leesvaardigheid en schooluitval behoren tot de vele grote uitdagingen waarvoor Europa zich nog geplaatst ziet, terwijl onvoldoende vorderingen op het gebied van het hoger onderwijs de ambitie van Europa om de leidinggevende kenniseconomie en kennismaatschappij in de wereld te worden, blijven fnuiken.

¹ Zie met name de punten 1.2 en 1.3 van doc. 17535/08 ADD 1.

Tegen deze achtergrond, en in het licht van de steeds duidelijker behoefte aan aanpassing en actualisering van het huidige kader om rekening te houden met de evoluerende nieuwe uitdagingen, heeft de Commissie haar voorstel voor een geactualiseerd strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding voor het komende decennium² ingediend.

3. Voornaamste doelstellingen en uitdagingen voor de toekomstige Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding

Op basis van het Commissievoorstel, en na verscheidene besprekingen tussen de lidstaten, wordt voorgesteld de toekomstige Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding te richten op de volgende vier strategische uitdagingen³, die breed genoeg zouden moeten zijn om de meeste belangrijke en relevante vraagstukken op alle niveaus van onderwijs en opleiding tot 2020 te omvatten:

1. Van een leven lang leren en de mobiliteit van lerenden een realiteit maken

Een leven lang leren en de mobiliteit van lerenden vormen de twee kerngebieden van de Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding, die het laatste decennium een duidelijke meerwaarde op nationaal niveau te zien hebben gegeven. Een leven lang leren impliceert leren op alle leeftijden en in alle contexten. De lidstaten zijn overeengekomen uiterlijk 2006 coherente en omvattende nationale strategieën voor een leven lang leren te ontwikkelen; een essentieel onderdeel daarvan is de mobiliteit van lerenden tussen landen.

2. De kwaliteit en de efficiëntie van de voorzieningen en de resultaten verbeteren

Efficiënte en billijke onderwijs- en opleidingsstelsels van hoge kwaliteit zijn van cruciaal belang voor het succes van Europa. Het is vooral belangrijk ervoor te zorgen dat iedereen sleutelcompetenties verwerft en dat voor topkwaliteit wordt gezorgd zodat Europa wereldwijd een leidende rol op het vlak van hoger onderwijs kan blijven spelen. Op alle niveaus moeten de leerresultaten relevant zijn voor het beroeps- en privéleven.

3. Kansengelijkheid en actief burgerschap bevorderen

Het onderwijs- en opleidingsbeleid moet alle burgers - ongeacht hun leeftijd, geslacht of sociaaleconomische achtergrond - in staat stellen arbeidsspecifieke vaardigheden en de voor de bevordering van verder leren, actief burgerschap en de interculturele dialoog vereiste sleutelcompetenties te verwerven, bij te werken en een leven lang te ontwikkelen.

4. Innovatie en creativiteit (inclusief ondernemerschap) op alle onderwijs- en opleidingsniveaus bevorderen

Innovatie en creativiteit zijn van cruciaal belang voor de ontwikkeling van bedrijven en het vermogen van Europa om de uitdagingen van internationale concurrentie en duurzame ontwikkeling aan te gaan.

² Doc. 17535/08 + ADD 1 + ADD 2.

³ In detail beschreven op blz. 6 tot en met 11 van doc. 17535/08.

In brede kring wordt erkend dat deze strategische uitdagingen moeten worden aangegaan in het kader van een gemeenschappelijk beleid dat alle niveaus van onderwijs en opleiding omvat en dat zij, net als in het huidige werkprogramma, vergezeld moeten gaan van een reeks indicatoren en benchmarks als essentieel middel voor de monitoring van en de rapportage over de geboekte vooruitgang, evenals voor het identificeren van de toekomstige uitdagingen, op Europees niveau.

Wat meer bepaald de benchmarks betreft, moet nog overeenstemming tussen de lidstaten worden bereikt over het aantal benchmarks en over de juiste reikwijdte en inhoud ervan. De delegaties hebben in de besprekingen tijdens de vergaderingen van de groep op hoog niveau onder het Franse en het Tsjechische voorzitterschap evenwel de volgende punten naar voren gebracht.

Ten eerste moet, in het algemeen, een aantal grondbeginselen worden toegepast bij de vaststelling van Europese benchmarks in het nieuwe kader; deze moeten met name:

- i) de continuïteit met de bestaande benchmarks van het huidige kaderprogramma waarborgen;
- ii) meetbaar, realistisch en voor alle lidstaten relevant zijn;
- iii) rechtstreeks gekoppeld zijn aan de doelstellingen van het nieuwe kader en een duidelijke meerwaarde hebben;
- iv) zo veel mogelijk bestaande gegevens gebruiken, zodat zij geen bijkomende administratieve of financiële belasting vormen;
- v) het subsidiariteitsbeginsel niet ondergraven.

De Commissie stelt de Raad voor zich te beraden op een aantal gebieden in verschillende stadia van ontwikkeling, waarin benchmarks en indicatoren een meerwaarde kunnen vormen voor de inspanningen van de lidstaten. Deze kunnen als volgt worden onderscheiden:

- Ten eerste, 4 van de benchmarks zijn tot op grote hoogte gebaseerd op bestaande benchmarks (*Deelname van volwassenen, Jongeren met beperkte vaardigheden, Voortijdige schoolverlaters* en, tot op zekere hoogte, *Tertiair onderwijs*). De Commissie stelt voor dat deze in grote lijnen worden gehandhaafd om voort te bouwen op de in het kader van het huidige werkprogramma "2010" gemaakte vorderingen, hoewel er misschien besprekingen nodig zullen zijn over het voor elk van deze benchmarks vast te stellen juiste niveau.

► Ten tweede, 3 van de nieuwe benchmarks (*Mobiliteit, Inzetbaarheid, Innovatie en creativiteit*) zouden, als zij aanvaardbaar worden geacht, een of ander officieel mandaat van de Raad vereisen waarmee opdracht wordt gegeven tot de ontwikkeling ervan. Meer in het bijzonder:

- a) zou de benchmark *Mobiliteit* een duidelijke Europese meerwaarde hebben en enigszins tegemoet komen aan de conclusies van november 2008 inzake mobiliteit van jongeren. Er moet echter overeenstemming worden bereikt over de juiste parameters, bijv. het algemene streefdoel, de bestreken onderwijsniveaus, de betrokken types mobiliteit en de middelen om een en ander te meten;
- b) de benchmark *Inzetbaarheid*, die gekoppeld moet worden aan de doelstelling van ondersteuning van de inzetbaarheid van alle burgers en aan de hoofdoelstellingen van de agenda van Lissabon, zou verdere verduidelijking van de Commissie behoeven voordat een mandaat kan worden gegeven om tot de ontwikkeling ervan over te gaan;
- c) ook voor het meten van de mate waarin de onderwijsstelsels de benchmark *Innovatie en creativiteit* bevorderen, is een nadere toelichting nodig voordat het licht op groen kan worden gezet voor de ontwikkeling ervan.

► Ten derde, ook de overige 3 nieuwe benchmarks (*Talen, Preprimair onderwijs en Investerings in hoger onderwijs*) doen een aantal specifieke vragen rijzen:

- a) voor wat de benchmark *Talen* betreft: het talenvraagstuk heeft een extra stimulans gekregen sedert de vaststelling van de doelstelling tijdens de Europese top van Barcelona in 2002, en is vervolgens gesteund door andere initiatieven, maar de vraag rijst wat zinvoller zou zijn: een inspanningsgerichte benchmark, gebaseerd op het onderwijs van ten minste twee vreemde talen, of een resultaatgerichte benchmark, gebaseerd op feitelijke competentie in vreemde talen?
- b) voor wat de benchmark *Preprimair onderwijs* betreft: de Commissie stelt voor verder te werken aan de benchmark inzake de toegang van kinderen in de voorschoolse leeftijd tot kinderopvang, zodat ook preprimair onderwijs, waarvan het belang in termen van een betere kansengelijkheid in het onderwijs buiten kijf staat, wordt bestreken. Belangrijk is evenwel ervoor te zorgen dat iedere benchmark werkelijk tot voordeel strekt van de doelgroep kinderen uit kansarme milieus.

- c) voor wat de benchmark *Investerings in hoger onderwijs* betreft, is het belang van investeringen in het hoger onderwijs voor iedereen duidelijk. Een niet onbelangrijk aantal delegaties wijst er echter op dat het Commissievoorstel inspanningsgericht is en tot op zekere hoogte een doublure vormt met het streefcijfer van 3% voor Onderzoek en Ontwikkeling.

VRAGEN VOOR DE MINISTERS

In het licht van de huidige economische crisis, en rekening houdend met de vier strategische uitdagingen en het verband tussen hen en de voorgestelde benchmarks:

- 1. Kan de Raad, gelet op de aanzienlijke investeringen die reeds zijn gedaan en de inspanningen die nog nodig zijn op ten minste vier gebieden, ermee instemmen dat de onder de bestaande benchmarks vallende gebieden worden gehandhaafd en/of geactualiseerd ter ondersteuning van het inventariseren van goede praktijken en het meten van vooruitgang?**
- 2. Welke zijn de meest dringende nieuwe prioriteiten met mogelijke meerwaarde voor Europese samenwerking in onderwijs en opleiding, onder meer door de ontwikkeling van benchmarks en/of indicatoren?**

(Voorgesteld wordt dat de ministers zich vooral concentreren op de politieke en niet op de kwantitatieve aspecten van de voorgestelde nieuwe benchmarks, d.w.z. op de gekozen doelgebieden voor elk van die benchmarks. Voorts kunnen meer gedetailleerde besprekingen op basis van de resultaten van de gedachtewisseling worden gehouden op het niveau van het Onderwijscomité.)

4. Voornaamste beginselen van de toekomstige OCM-werkmethodes

De open coördinatiemethode (OCM) die als instrument is gebruikt voor de uitvoering van het werkprogramma "2010", waarbij rekening werd gehouden met de verscheidenheid van de stelsels van de lidstaten, is zeer nuttig geweest ter ondersteuning van de ontwikkeling van een reeks gemeenschappelijke doelstellingen die met behulp van een aantal gemeenschappelijke indicatoren en benchmarks worden gemeten. Er is al veel verwezenlijkt, maar in het licht van de in punt 2 bedoelde evaluatie moet er nog voor worden gezorgd dat de beleids-samenwerking relevant en concreet is, zichtbare resultaten oplevert en belanghebbende partijen en beleidsmakers (inclusief op het hoogste politieke niveau) bereikt.

Hiermee rekening houdend kunnen de aan het begin van punt 3 geschetste vier strategische doelstellingen het best door de Raad worden uitgevoerd door een beperkt aantal gerichte en relevante middellangetermijnprioriteiten gedurende een overeengekomen periode vast te stellen⁴. Deze aanpak zou het kader de flexibiliteit geven die de lidstaten als basis verlangen voor een efficiënte toekomstige samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding.

⁴ In de mededeling van de Commissie (17535/08) "*dwingende prioriteiten*" genoemd:
Strategische doelstelling 1: Van een leven lang leren en de mobiliteit van lerenden een realiteit maken: Strategieën voor een leven lang leren;
Het Europees kwalificatiekader; Vergroting van de leermobiliteit.
Strategische doelstelling 2: De kwaliteit en de efficiëntie van de voorzieningen en de resultaten verbeteren: Talen; Beroepsontwikkeling van leerkrachten en opleiders;
Governance en financiering; Basisvaardigheden op het gebied van lezen, wiskunde en exacte wetenschappen;
"Nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen".
Strategische doelstelling 3: Kansengelijkheid en actief burgerschap bevorderen:
Schooluitval; Preprimair onderwijs; Migranten; Lerenden met bijzondere behoeften.
Strategische doelstelling 4: Innovatie en creativiteit (inclusief ondernemerschap) op alle onderwijs- en opleidingsniveaus bevorderen: Transversale sleutelcompetenties;
Innovatievriendelijke instellingen; Partnerschap.

Wil de Europese samenwerking vruchten afwerpen, dan is er evenzo een coherente en systematische aanpak van gezamenlijk werk nodig. Op het gebied van wederzijds leren - een van de meest zichtbare elementen van de OCM in onderwijs en opleiding - kunnen dynamische en voor alle partijen profijtelijke vorderingen bij de verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen het best worden verkregen wanneer een duidelijk verband wordt gelegd tussen de middellangetermijnprioriteiten die op basis van het Commissievoorstel door de ministers worden bepaald, en de onderwerpen die worden gekozen voor de activiteiten inzake intercollegiaal leren (Peer Learning Activities (PLA's)), die verschillende vormen kunnen aannemen en op verschillende niveaus kunnen plaatsvinden (bijv. werkgroepen van deskundigen, panels op hoog niveau, fora van deskundigen, enz.).

Met het oog op een grotere efficiëntie, een algehele meerwaarde en een betere verspreiding van resultaten, moeten PLA's tot slot worden gebaseerd op een duidelijke reeks beginselen⁵, moeten rapporteringsmechanismen worden aangepast aan de hierboven beschreven flexibele aanpak, en moet dit hele proces van samenwerking worden ondersteund door een sterkere betrokkenheid van de belanghebbende partijen, door een beroep te doen op bevoegde agentschappen, netwerken, deskundigengroepen en internationale organisaties, en door gebruik te maken van communautaire programma's zoals het programma Een leven lang leren.

⁵ Deze kunnen als volgt worden samengevat:

- i) alle groepen moeten een duidelijk, gedetailleerd mandaat voor hun werk ontvangen, waarin de verwachte resultaten van het werk van meet af aan zijn omschreven;
- ii) er moeten richtsnoeren worden vastgelegd voor het streefprofiel van de vertegenwoordigers van de lidstaten in de groepen;
- iii) er moeten specifieke tijdschema's en werkplannen worden opgesteld;
- iv) er moet voor een betere verspreiding van de resultaten worden gezorgd, inclusief een betere informatie van beleidsmakers en besluitvormers.