

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2613

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 10 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: mededeling Een nieuwe Europese agenda voor cultuur (Kamerstuk 22 112, nr. 2609)

Fiche: Mededeling EU-samenwerkingskader jeugd (periode 2019–2027) (Kamerstuk 22 112, nr. 2610)

Fiche: Aanbeveling automatische wederzijdse erkenning van diploma's (Kamerstuk 22 112, nr. 2611)

Fiche: Aanbeveling betreffende stelsels voor onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen (Kamerstuk 22 112, nr. 2612)

Fiche: Aanbeveling inzake een alomvattende benadering van het onderwijzen en leren van talen

Fiche: Verordening Promotie mkb-groeimarkt (Kamerstuk 22 112, nr. 2614)

Fiche: Aanbeveling veiligheidsnormen kleine passagiersschepen (Kamerstuk 22 112, nr. 2615)

Fiche: Wijziging Richtlijn 2009/103 inzake aansprakelijkheidsverzekering voor Motorrijtuigen (Kamerstuk 22 112, nr. 2616)

Fiche: Richtlijn plastic wegwerpproducten & vistuig (Kamerstuk 22 112, nr. 2617)

Fiche: Mededeling en aanbeveling over betere samenwerking bij de bestrijding van door vaccinatie te voorkomen ziektes (Kamerstuk 22 112, nr. 2618)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Aanbeveling inzake een alomvattende benadering van het onderwijzen en leren van talen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake een alomvattende benadering van het onderwijzen en leren van talen
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
22 mei 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 272
SWD(2018)174
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1527667435906&uri=CELEX:52018DC0272>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
n.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport (OJCS)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

2. Essentie voorstel

In vervolg op de Sociale Top van Göteborg van november 2017 (Kamerstuk 21 501-31, nr. 470) en de Europese Raad van december 2017 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1281) heeft de Europese Commissie op 17 januari 2018 een eerste pakket met onderwijsvoorstellen uitgebracht. Op 22 mei 2018 heeft de Commissie een tweede pakket van drie voorstellen voor raadsaanbevelingen uitgebracht over respectievelijk «Hoogkwalitatieve voor- en vroegschoolse educatiesystemen», «Wederzijdse erkenning van diploma's» en «Onderwijzen en leren van talen» vergezeld van een toelichtende mededeling over de wijze waarop aan de eerdere oproep van de Europese Raad op het terrein van onderwijs, jeugd en cultuur gevolg is gegeven. De twee laatstgenoemde Raadsaanbevelingen zijn bedoeld om bij te dragen aan een Europese Onderwijsruimte en om leermobiliteit te faciliteren.

De lidstaten boeken momenteel onvoldoende voortgang in de richting van de doelstelling van de Europese Raad van Barcelona van 2002 inzake het nemen van verdere maatregelen om «ten minste twee vreemde talen vanaf zeer jonge leeftijd te onderwijzen». De meeste leerlingen in de Unie beginnen weliswaar eerder met het leren van een eerste vreemde taal dan in voorgaande decennia, maar het ambitieniveau met betrekking tot de tweede vreemde taal blijft laag. Het percentage leerlingen dat in het basisonderwijs begint met het leren van een eerste vreemde taal bedraagt momenteel 83,8%, een stijging van 16,5 procentpunten ten opzichte van 2005. Er zijn echter nog 11 landen waar het in het algemeen secundair onderwijs niet verplicht is een tweede vreemde taal te leren, en 16 onderwijsstelsels waar leerlingen in het beroepsonderwijs aanzienlijk minder vreemde talen leren dan leerlingen in het algemeen onderwijs.

In de aanbeveling gaat de Commissie vooral in op het onderwijzen en leren van talen binnen het formele onderwijs (zowel algemeen vormend als beroepsonderwijs); na afronding hiervan kan de talenkennis verder ontwikkeld worden vanuit het perspectief van een «leven lang leren». Het verbeteren van het onderwijs in moderne Europese talen draagt bij aan het wederzijds begrip en de mobiliteit binnen de Unie en helpt, aldus

de Commissie, om de productiviteit, het concurrentievermogen en de economische veerkracht te verhogen. Taal vormt de basis van de cognitieve en sociale ontwikkeling van een kind, de voordelen van meertalige competenties hebben invloed op alle aspecten van het leven. De ambitie is dat meer jongeren naast hun moedertaal ten minste twee Europese talen spreken.

De Europese Commissie doet daarom een vijftal aanbevelingen, waarmee de lidstaten worden aangespoord:

1. Alomvattende benaderingen te hanteren voor het verbeteren van het onderwijzen en leren van talen op alle niveaus en in alle onderwijs- en opleidingssectoren;
2. Taalbewuste scholen tot stand te brengen zoals beschreven in de bijlage bij de aanbeveling, waarbij leerkrachten de passende opleiding en ondersteuning krijgen;
3. Leermobiliteit te bevorderen in de opleiding van alle taalleerkrachten en leerperioden in het buitenland te stimuleren;
4. Innovatieve, inclusieve en meertalige onderwijsmethoden te identificeren en te stimuleren, in voorkomend geval met gebruikmaking van Europese instrumenten en platformen;
5. De ontwikkelingen van methoden te beogen voor het monitoren van vooruitgang in taalvaardigheid in verschillende stadia van onderwijs en opleiding.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In Nederland heeft het vreemdetalenonderwijs van oudsher veel aandacht: zowel in het primair onderwijs als in het gehele voortgezet onderwijs is Engels verplicht (waarbij de meeste scholen in het primair onderwijs in het voorlaatste jaar met de taal beginnen); deze verplichting geldt ook voor het middelbaar beroepsonderwijs.

In het primair onderwijs is het voor scholen toegestaan om tot vijftien procent van de onderwijstijd in een vreemde voertaal te geven, dit kan het Engels, Frans of Duits zijn. 22% van de scholen in het primair onderwijs geeft vroeg vreemdetalenonderwijs, waarin al eerder wordt begonnen met het onderwijzen van een vreemde taal. Meer dan 90% van deze scholen kiest voor het Engels.

Naast Engels moeten de leerlingen in de onderbouw van het voortgezet middelbaar beroepsonderwijs nóg een moderne vreemde taal volgen; behalve de leerlingen in het vmbo basisberoepsgericht, die hoeven alleen Engels te volgen. In de onderbouw van het havo en vwo moeten alle leerlingen behalve Engels verplicht nog twee talen volgen, en is een tweede moderne vreemde taal in de bovenbouw verplicht. Scholen kiezen voor het aanbod uit de talen: Duits, Frans, Spaans, Italiaans, Russisch, Chinees, Turks en Arabisch.

In het middelbaar beroepsonderwijs wordt Engels sinds enige tijd centraal geëxamineerd. Ook is er volop ruimte voor andere talen in het onderwijs. Met de keuzeonderdelen in het mbo kan de instelling ook andere talen onderwijzen. In de grensregio's wordt bijvoorbeeld Duits aangeboden. Tevens zijn er opleidingen die deels in het Engels worden gegeven. Tot slot biedt de uitgaande mobiliteit in het mbo onder het Erasmus+-programma de mogelijkheid om ook andere talen te leren.

Er vindt in Nederland nu een curriculumherziening plaats in het primair en voortgezet onderwijs:

Er zijn negen ontwikkelteams gestart, waaronder een voor de moderne vreemde talen. Dat team gaat bouwstenen ontwikkelen voor geactualiseerde kerndoelen en eindtermen.

Volgend jaar worden deze bouwstenen verder uitgewerkt en vervolgens vervat in wet- en regelgeving (cf. Regeerakkoord). Dat wil zeggen: eventuele aanpassing van wettelijk kader en opname van formele kerndoelen en eindtermen in (lagere) wet- en regelgeving.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland onderschrijft het belang van goed onderwijs in de moderne vreemde talen en het belang daarvan voor de cognitieve en sociale ontwikkeling van kinderen. Van oudsher is er al veel aandacht voor het leren van moderne vreemde talen in het Nederlandse onderwijs. In Nederland bepaalt de overheid de kaders (kerndoelen, het «wat»), maar mogen de scholen zelf bepalen hoe zij die doelen met de leerlingen bereiken (het «hoe»). Veel van de suggesties in deze Raadsaanbeveling zijn gericht op het «hoe»: leraren en leerlingen deel laten nemen aan Erasmus+-uitwisselingen, eTwinning in de klas, ontwikkelen van methodes enz.

Het kabinet is positief over de inzet van de Commissie om het onderwijzen en leren van moderne vreemde talen te stimuleren, door onder meer het faciliteren van uitwisselingen via Erasmus+ en eTwinning. Het voorstel sluit ook goed aan bij de Nederlandse inzet om voldoende aandacht te besteden aan het onderwijs in de moderne vreemde talen. Maar het dient uiteindelijk aan onderwijsinstellingen zelf te blijven om al of niet van de genoemde EU- ondersteuningsinstrumenten gebruik te maken. Nederlandse leerlingen en leraren maken overigens al ruim gebruik van de mogelijkheden die Erasmus+ biedt voor uitwisselingen en het volgen van bijvoorbeeld Engelse taalcursussen.

Het onderwijzen en leren van talen is een heel belangrijke vaardigheid voor Europa en zijn inwoners. Nederland heeft goede ervaringen met het onderwijzen van moderne vreemde talen en wordt door verschillende landen zelfs als best practice op dit gebied beschouwd. Door kennisuitwisseling kan deze worden gedeeld met landen die hier minder ver mee zijn gevorderd. De mogelijkheden die Erasmus+ en eTwinning bieden, kunnen bijdragen aan deze uitwisseling.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Krachtenveld is nog niet bekend. De meeste Europese lidstaten hebben hun positie nog niet bepaald omdat dit voorstel pas volgend jaar aan de orde komt. De OJCS-Raad van 22 mei 2018 bevestigde het belang van taalonderwijs. Gelet op de discussies over de recent aangenomen Raadsaanbeveling sleutelcompetenties zal waarschijnlijk ook weer een discussie worden gevoerd over hoe «talen» precies te definiëren (bijvoorbeeld: wat is een «moedertaal»; moet het gaan om vreemde Europese talen of vreemde talen in het algemeen?).

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van Nederland ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Met betrekking tot onderwijs en beroepsopleiding is de Unie bevoegd de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen, met als doel de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte en het versterken en aanvullen van de activiteiten van lidstaten inzake de beroepsopleiding (artikel 6, onder e, artikel 165 en 166 VWEU). De Unie

dient hierbij de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het (beroeps-)onderwijs en de opzet van het (beroeps-)onderwijsstelsel volledig te respecteren. De Raad kan op voorstel van de Commissie aanbevelingen aannemen (artikel 165, lid 4 VWEU en artikel 166, lid 4, VWEU).

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding met kanttekeningen ten opzichte van subsidiariteit van de voorgestelde aanbeveling. Het kabinet is van mening dat de verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en de kwaliteit van het onderwijs en maatregelen op dit terrein primair bij de lidstaten ligt. De rol van de Commissie is ondersteunend aan die van de lidstaten. Het uitwisselen van good practices en het leren van elkaar kan bijdragen aan de kwaliteit en effectiviteit van nationaal onderwijsbeleid. Het is positief dat landen van elkaars ervaringen leren en gebruik maken van de mogelijkheid om die ervaringen uit te wisselen en te delen, onder meer door de mogelijkheden die Erasmus+ biedt. Nederland onderschrijft het belang van het leren van moderne vreemde talen, echter monitoring van de voortgang die landen boeken door de ontwikkeling van een Europees instrument voert te ver.

c) Proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de proportionaliteit van de voorgestelde aanbeveling. De aanbeveling draagt bij aan het werken aan de invoering van de tweede moderne vreemde taal in het onderwijs. Het voorstel betreft vooral aanbevelingen van good practices die landen zouden kunnen gebruiken om hun vreemdetalenonderwijs vorm te geven. Het gaat uitdrukkelijk niet om voorschriften of regelingen. Het kabinet vindt een aanbeveling een geschikt middel. Deze aanbeveling zal andere landen zeker helpen met het werken aan de invoering van de tweede moderne vreemde taal in het funderend onderwijs. Voor Nederland bevatten de aanbevelingen geen nieuwe componenten (zie ook 3b).

De Europese Commissie beveelt monitoring van de voortgang die landen boeken door de ontwikkeling van een Europees instrument aan. De Europese Commissie beschikt via Eurostat al over statistische informatie over het onderwijs van moderne vreemde talen. De meerwaarde van een nieuw instrument om de voortgang te meten, ziet Nederland daarom niet.

d) Financiële gevolgen

De voorgestelde aanbeveling vergt geen extra middelen uit de EU-begroting. Nederland is van mening dat als er toch extra middelen nodig zijn, de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarbij wil Nederland niet vooruitlopen op de onderhandelingen over het nieuwe meerjarig financieel kader. (Eventuele) budgettaire gevolgen op nationaal niveau worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Het kabinet benadrukt dat het beperken van administratieve lasten op onderwijsgebied een prioriteit is. Deze Raadsaanbeveling leidt waarschijnlijk niet tot regeldruk.