# actief in europa

onder..raad wijs

# actief in europa

**Woord vooraf** 5

**In het kort** 6

**1 Aanleiding**
**Onderwijs in Europa meer dan vrijblijvende samenwerking** 9
1.1 Sturingsdynamiek op onderwijsgebied intensiveert 12
1.2 Het Nederlands EU-voorzitterschap biedt kansen 13
1.3 Adviesvraag: Hoe dient de Nederlandse regering zich op te stellen in Europees onderwijsbeleid? 13

**2 Advies**
**Regering, maak serieus werk van Europees onderwijsbeleid** 17
2.1 De huidige Nederlandse houding past niet meer 19
2.2 De Europese Unie zet meer in op onderwijs 20
2.3 Toenemende Europese samenwerking op andere terreinen heeft ook gevolgen voor het onderwijs 24
2.4 Het onderwijsveld vraagt kaders 27

**3 Aanbeveling**
**Zorg voor een Nederlandse strategische agenda voor Europees onderwijsbeleid** 31
3.1 Maak een routekaart richting EU-voorzitterschap 33
3.2 Betrek en benut de inzet van het onderwijsveld 34
3.3 Houd de doelstellingen beperkt 35
3.4 Zorg voor afstemming tussen onderwijs en aanpalende beleidsterreinen 36
3.5 Wees structureel betrokken bij EU-beleidsvoorbereiding 37

**Begrippenlijst** 41

**Geraadpleegd** 47

**Literatuur** 48

# Woord vooraf

Het woord ‘Europa’ valt regelmatig als het gaat over internationale verhoudingen en samenwerking. Toch is ‘Europa’ niet zo eenduidig, zeker niet waar het onderwijs betreft. Want Europese instituties hebben formeel weliswaar geen bevoegdheid zich met het onderwijs in de lidstaten bezig te houden, maar de Europese invloed op onderwijs neemt zienderogen toe.

Dit komt door de sturingsdynamiek die de afgelopen decennia rond onderwijs in Europa op gang is gekomen. Zo werken de EU-lidstaten steeds vaker intensief en minder vrijblijvend samen en beïnvloeden ze elkaars onderwijs(beleid). En zo toont de Europese Unie zich ambitieus en neemt initiatief op diverse onderwijsthema’s, net zoals instituties als de OESO of Unesco dat doen. Dit alles resulteert in Europees onderwijsbeleid dat merkbaar is tot in de Nederlandse onderwijspraktijk.

Het advies *Actief in Europa* dat voor u ligt, is niet het eerste van de Onderwijsraad over dit thema. Bijna twintig jaar geleden publiceerde de Onderwijsraad ook over de invloed van Europa op het Nederlandse onderwijs en adviseerde toen om van Europa een vast onderwerp te maken op de nationale onderwijsagenda. De Onderwijsraad constateert dat de Europese invloed op onderwijs sindsdien verder is toegenomen, en dat het onderwijsveld zelf zó actief is in Europa, dat de huidige afwachtende houding van de Nederlandse overheid niet langer passend is.

Met dit advies uit eigen beweging dringt de Onderwijsraad er bij de onderwijsministers op aan serieus werk te maken van Europees onderwijsbeleid en te zorgen voor een strategische agenda. Een agenda die samen met het onderwijsveld wordt ontwikkeld én oog heeft voor de samenhang met aanpalende beleidsterreinen. Enkele belangrijke Europese mijlpalen en besluitvormingsmomenten rondom onderwijs die in het verschiet liggen, en het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2029 vormen samen een uitgelezen kans hiervoor.

De Onderwijsraad merkt dat het jaar 2029 in het Nederlandse politiek-bestuurlijke domein gezien wordt als ‘nog ver weg’ en dat er onvoldoende besef is van de noodzaak nu te starten met de voorbereidingen. Ook constateert de raad dat eerdere oproepen tot actieve betrokkenheid in Europa, zoals van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, niet zijn opgevolgd. De raad benadrukt daarom met dit advies dat de ontwikkelingen op onderwijsgebied in Europa, en de wijze waarop Europees onderwijsbeleid tot stand komt, tijdige inzet en structurele betrokkenheid vergen.

Edith Hooge
voorzitter

Mirjam van Leeuwen
secretaris-directeur

# In het kort

De Onderwijsraad adviseert de regering serieus werk te maken van Europees onderwijsbeleid. Want de huidige afwachtende houding van Nederland doet geen recht aan de toegenomen invloed van Europees onderwijsbeleid en de recente ontwikkelingen in Europa. De raad beveelt de onderwijsministers aan om in samenspraak met het onderwijsveld te zorgen voor een strategische agenda, die duidelijkheid biedt over de Nederlandse ambities voor Europees onderwijsbeleid. Welke doelstellingen heeft Nederland? En hoe dragen die bij aan het Nederlandse onderwijs? Een strategische agenda geeft focus en houvast aan het onderwijsveld en de overheid. Zo kan het Nederlandse onderwijs beter gebruik maken van de mogelijkheden die Europa biedt, zicht houden en anticiperen op de risico's en kan Nederland het onderwijs in andere EU-lidstaten helpen versterken.

### Invloed Europa op Nederlands onderwijs neemt toe

Het Nederlandse onderwijs wordt steeds meer beïnvloed door Europa. Via sturingsdynamiek in de complexe en gelaagde context van Europa komen lidstaten tot afspraken en nemen zij besluiten die het onderwijs direct beïnvloeden. Denk aan afspraken over onderwijs in vreemde talen, samenwerking tussen onderwijsinstellingen en internationale uitwisseling van leerlingen, studenten en docenten, binnen het kader van het streven naar een Europese Onderwijsruimte. De Europese Unie speelt een steeds belangrijker rol in die sturingsdynamiek. Niet alleen met ambities en initiatieven op onderwijsgebied, maar ook met doelstellingen en wetgeving op aanpalende beleidsterreinen (economisch, sociaal) die het onderwijs raken. Zoals de richtlijn voor de erkenning van beroepskwalificaties, en de interne marktregels inzake vrij verkeer van vestiging, diensten en werknemers.

Europees onderwijsbeleid bereikt inmiddels het klas- en praktijklokaal en de collegezaal. Dat komt mede doordat onderwijsinstellingen zich actiever op Europa zijn gaan oriënteren en daar samenwerken. Dit is het duidelijkst te zien in het hoger onderwijs, maar ook in het middelbaar beroepsonderwijs en primair en voortgezet onderwijs is toenemende invloed van Europa zichtbaar.

Lidstaten en instituties in en om Europa beschouwen onderwijs steeds meer als onderdeel van de oplossing voor ingrijpende opgaven, zoals het klimaat, de arbeidsmarkt, technologie en digitalisering, migratie, de energietransitie en versterking van de democratische rechtsstaat. Europees onderwijsbeleid is dan ook in omvang toegenomen, met meer geld (een verdubbeling van het budget), meer kennis en hogere onderwijsambities.

De komende jaren vindt een reeks van strategische besluiten plaats in de Europese Unie, bijvoorbeeld over de herijking van de huidige Europese onderwijsdoelstellingen en over nieuwe initiatieven op onderwijsterrein. In 2029 wordt Nederland voorzitter van de Europese Unie. Daarmee krijgt de Nederlandse regering de kans mede richting te geven aan Europees onderwijsbeleid. Met het aanstaande voorzitterschap is het nu des te belangrijker dat de regering serieus werk maakt van Europa. Wat is de Nederlandse inzet? En hoe draagt deze bij aan het onderwijs in Nederland? Dat brengt de Onderwijsraad ertoe uit eigen beweging een advies te formuleren over de manier waarop de Nederlandse regering zich dient op te stellen in Europees onderwijsbeleid. Het advies is gericht aan de onderwijsministers.

### Maak serieus werk van Europees onderwijsbeleid

De Onderwijsraad adviseert de onderwijsministers serieus werk te maken van Europees onderwijsbeleid door een proactieve houding aan te nemen.

De huidige afwachtende houding van Nederland past niet bij de intensievere sturingsdynamiek in Europa en de onderwijsambities van de EU die het Nederlandse onderwijs steeds meer beïnvloeden. Een afwachtende houding strookt ook niet met de wensen van partijen en onderwijsinstellingen in het veld. Zij hebben behoefte aan meer helderheid over de gekozen strategie en doelstellingen, zodat ze beter kunnen anticiperen op toekomstig Europees onderwijsbeleid. Een afwachtende houding past evenmin bij de stelselverantwoordelijkheid van de overheid. Om die verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken, dient de regering goed zicht te hebben op de bewegingen en deelname van het onderwijsveld in Europees onderwijsbeleid – denk aan uitwisseling en samenwerking, subsidies en vergelijkend onderzoek. Zo zijn zowel de kansen als risico's hiervan voor de toegankelijkheid, doelmatigheid en kwaliteit van het onderwijs goed in beeld.

**Zorg voor een Nederlandse strategische agenda voor Europees onderwijsbeleid**
Serieus werk maken van Europees onderwijsbeleid start met een strategische agenda die beschrijft wat de Nederlandse inzet is en hoe deze inzet bijdraagt aan het Nederlandse onderwijs. Daaraan ontbreekt het nu. Een strategische agenda geeft focus en biedt houvast aan zowel de overheid als het onderwijsveld. Met een strategische agenda kan het onderwijs beter gebruik maken van de mogelijkheden die Europa biedt, zicht houden en anticiperen op de risico's, en ook het onderwijs in andere EU-lidstaten helpen versterken.

Bij het opstellen van een strategische agenda beveelt de raad aan een routekaart richting het EU-voorzitterschap in 2029 te gebruiken, met momenten waarop strategische besluitvorming binnen de EU plaatsvindt. Deze momenten kunnen dienen als mijlpalen, zodat de Nederlandse inbreng zorgvuldig en samen met het onderwijsveld en het parlement kan worden voorbereid. De raad pleit er nadrukkelijk voor het onderwijsveld te betrekken bij het opstellen van de Nederlandse strategische agenda. Zo kan de overheid aansluiten bij de bewegingen en ontwikkelingen die nu al gaande zijn in het onderwijsveld, en de kennis en ervaring benutten die partijen in het veld hebben opgedaan.

Daarnaast beveelt de raad aan om de doelstellingen in de agenda beperkt te houden en te zorgen voor goede afstemming tussen onderwijs en aanpalende beleidsterreinen, zoals wetenschapsbeleid, jeugdbeleid en arbeidsmarktbeleid. De raad beveelt verder aan om de doelstellingen in de strategische agenda ook ná het Nederlandse voorzitterschap periodiek te herijken. Op die manier blijft de agenda een waardevol afwegingskader voor de Nederlandse inbreng in Europa en richtinggevend voor het beleid van de onderwijsinstellingen in Nederland.



# 1 aanleiding

**Onderwijs in Europa meer dan vrijblijvende samenwerking**

In Europees verband maken de lidstaten steeds intensiever en minder vrijblijvend afspraken met elkaar en werken samen om richting te geven aan onderwijs. Ook de Europese Unie toont zich ambitieus en neemt initiatief op diverse onderwijsthema's. Van dit Europese onderwijsbeleid gaat steeds meer invloed uit, ook op het onderwijs in Nederland. Met het aanstaande voorzitterschap van de EU kan Nederland hierin een cruciale rol spelen. Hoe dient de Nederlandse regering zich op te stellen in Europees onderwijsbeleid?

In Europa wordt onderwijs steeds belangrijker gevonden. Onderwijs geldt als een deel van de oplossing voor de grote opgaven waarvoor Europa staat, zoals het klimaat, de arbeidsmarkt, technologie en digitalisering, migratie, de energietransitie en de democratische rechtsstaat. Deze opgaven stellen eisen aan het onderwijs in Europa, ook in Nederland. Denk aan het opleiden van vakmensen om een groene, duurzame economie te kunnen realiseren en aan onderwijs in democratisch burgerschap.

Met het aanstaande voorzitterschap van de Europese Unie kan de Nederlandse regering een cruciale rol spelen in de Europese initiatieven en samenwerking op het gebied van onderwijs. Dat brengt de Onderwijsraad ertoe uit eigen beweging een advies uit te brengen over onderwijs en Europa. Dit advies gaat in op de vraag hoe de Nederlandse regering zich dient op te stellen in Europees onderwijsbeleid.

### Van Europese onderwijssamenwerking naar Europees onderwijsbeleid

De verhoudingen in Europa op het terrein van onderwijs zijn verschoven ten opzichte van twintig jaar geleden, toen de Onderwijsraad ook adviseerde over de Europese onderwijsagenda en de Nederlandse strategie.[1] Sindsdien is de samenwerking op onderwijsgebied in en rond Europa toegenomen en minder vrijblijvend geworden, en daarmee van steeds grotere invloed op het onderwijs.

Een belangrijk moment in de totstandkoming van de Europese samenwerking op onderwijsgebied is de Bolognaverklaring van 1999. Daarin spraken aanvankelijk 29 Europese landen af samen te werken op het gebied van hoger onderwijs in Europees verband. Het doel was (en is) dat studenten en werkenden overal in Europa kunnen wonen, studeren en werken. Met de verklaring in 1999 is het Bolognaproces op gang gekomen: verdergaande samenwerking tussen Europese landen en de vormgeving van een zogenoemde Europese hogeronderwijsruimte (European Higher Education Area, EHEA). Nog altijd is het Bolognaproces heel belangrijk voor het hoger onderwijs en de convergentie van hogeronderwijssystemen in en rond Europa. In de Bolognaverklaring verbinden lidstaten zich aan het streven om op vrijwillige basis hun hogeronderwijs-stelsels te hervormen. Dat heeft onder meer geleid tot een grotere mobiliteit van studenten, docenten en andere onderwijsprofessionals, de invoering van een bachelor-masterstructuur, overdracht van studiepunten, samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bevordering van de samenwerking in de kwaliteitsbewaking. Het Bolognaproces kwam oorspronkelijk tot stand in de context van de Raad van Europa.[2] Tegenwoordig speelt de Europese Unie er een belangrijke rol in. De Europese Commissie ondersteunt de deelnemende landen bij het nakomen van de toezeggingen in de Bolognaverklaring. Inmiddels hebben 48 Europese landen en de Europese Commissie zich aangesloten bij de Bolognaverklaring.

Ook op andere manieren neemt de invloed van de EU op het onderwijs toe. Vanuit een groeiende belangstelling en ambities voor onderwijs onderneemt de Unie initiatieven op diverse onderwijsthema's. Deze initiatieven worden ontplooid binnen het kader van het streven naar een zogenoemde Europese Onderwijsruimte, dat in 2017 door de EU is gelanceerd.[3] Zo maken lidstaten afspraken over de vergelijkbaarheid van kwalificaties en diploma's, een gezamenlijke inzet op voortijdig schoolverlaten (vsv), samenwerking tussen onderwijsinstellingen en internationale uitwisseling van leerlingen, studenten en docenten in Europa. Ook kunnen EU-besluiten op andere terreinen, zoals energie, digitalisering en werkgelegenheid, raken aan onderwijs of daarop van invloed zijn.

### Lidstaten spelen cruciale rol in Europees onderwijsbeleid

Omdat de EU geen eigen bevoegdheden heeft als het gaat om onderwijs, spelen de EU-lidstaten een cruciale rol in Europees onderwijsbeleid. Lidstaten kunnen het onderling – en samen met instituties in en om Europa[4] – eens worden over doelstellingen en prioriteiten van onderwijs, precies daar waar de EU geen bevoegdheid heeft. Hiermee zijn het vooral de lidstaten zelf die de richting bepalen van het onderwijs en die Europees onderwijsbeleid beïnvloeden en vormgeven. Als EU-lidstaat is Nederland hier dus ook aan zet. Door actief en doordacht te opereren in de complexe en gelaagde bestuurlijke context van Europa, kan Nederland mede een stempel drukken op Europees onderwijsbeleid. De komende jaren wordt een reeks strategische besluiten genomen in EU-verband, zoals een herijking van het huidige strategische kader voor de Europese Onderwijsruimte. Nederland heeft daarin als voorzitter in de tweede helft van 2029 een grote rol. Daarom komt de Onderwijsraad nu met dit advies.

1 Onderwijsraad, 2003 en 2004.
2 Niet te verwarren met de Europese Unie. Zie voor meer uitleg de begrippenlijst achter in dit advies.
3 Zie de begrippenlijst achter in dit advies.
4 Denk hier behalve aan EU-instituten zoals het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, ook aan de Raad voor Europa, Unesco en de OESO. Zie de begrippenlijst achter in dit advies.

**Europees onderwijsbeleid komt tot stand door sturingsdynamiek**
De Europese Unie heeft niet op alle beleidsterreinen dezelfde bevoegdheden. Er zijn grote verschillen. Bij monetair beleid bijvoorbeeld neemt de EU het *voortouw* en mogen de lidstaten geen eigen beleid maken. Op sommige terreinen, zoals landbouw- en energiebeleid, *delen* de lidstaten en de EU bevoegdheden, op andere terreinen, zoals volksgezondheid, sport en onderwijs, mag de EU alleen *ondersteunen*. Wat betreft onderwijs heeft de Europese Unie dus geen eigen bevoegdheden. Toch gaat er wel degelijk invloed uit van de complexe en gelaagde bestuurlijke context van Europa op het onderwijs in de lidstaten. En andersom beïnvloeden lidstaten en Europese – of aan Europa gelieerde – instituties elkaar. De lidstaten en instituties in en om Europa gaan onderling sturingsrelaties met elkaar aan, zijn samen betrokken bij beïnvloeding en sturing van onderwijs en komen tot Europees onderwijsbeleid. De EU-lidstaten en Europese instituties kunnen elkaars sturing versterken, vervormen, neutraliseren of tegenwerken. Dit alles wordt *sturingsdynamiek* genoemd: patronen van relaties en interacties die het onderwijs raken.[5]

**Wederkerigheid en polycentrisme zijn belangrijke elementen van sturingsdynamiek**
Sturingsdynamiek kenmerkt zich door wederkerigheid en polycentrisme.[6] *Wederkerig* in de zin dat elke EU-lidstaat en elke Europese institutie het gedrag van de andere lidstaten en instituties beïnvloedt (stuurt) en tegelijkertijd ook door diezelfde lidstaten en instituties wordt beïnvloed (gestuurd wordt). Bovendien beïnvloeden lidstaten en instituties ook hun eigen opstelling en gedrag (zelfsturing). Een voorbeeld van wederkerige sturingsdynamiek is *benchmarking*, waarbij EU-lidstaten het functioneren en presteren van hun onderwijssystemen onderling op aspecten kunnen vergelijken en sturen. Een voorbeeld is de benchmark om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen. Of neem de benchmark Programme for International Student Assessment (PISA) van de OESO[7], die van grote invloed is op het onderwijsbeleid van afzonderlijke landen.[8] Ook Nederland, als een van de EU-lidstaten, stuurt zichzelf door bepaalde beleidsmaatregelen te nemen om aan de diverse benchmarks te kunnen voldoen.

Sturingsdynamiek is behalve wederkerig ook *polycentrisch*, omdat sturing, beleidsvorming en beïnvloeding gezamenlijke activiteiten zijn waarbij de macht is verdeeld en gespreid over meerdere partijen en instituties. Er is dus niet één institutie, bijvoorbeeld de Europese Unie of Unesco, noch één lidstaat die domineert en het voor het zeggen heeft. De lidstaten en instituties geven binnen de context van Europa samen vorm aan onderwijsbeleid en -bestuur. Macht en tegenmacht houden elkaar in balans, omdat geen van de EU-lidstaten of instituties de ultieme bevoegdheid heeft om het onderwijs dominant te beïnvloeden.

Een voorbeeld van een uitkomst van polycentrische sturingsdynamiek is het European Qualifications Framework for Life Long Learning (EQF), dat de EU-lidstaten in 2008 samen hebben vastgesteld. Het doel van het EQF is op Europees niveau helderheid te scheppen over het niveau van opleidingen. Vervolgens ontwikkelden alle EU-lidstaten een eigen nationaal kwalificatiekader; in Nederland is dat het Nederlands Kwalificatiekader (NLQF) geworden. Met het Nederlandse wetsvoorstel NLQF, dat in voorbereiding is, wordt wettelijk geregeld dat leertrajecten een niveau-aanduiding krijgen. Dit voorbeeld laat ook zien hoe sturingsdynamiek tussen de partijen en instituties in en om Europa uitmondt in Europees onderwijsbeleid. Een ander voorbeeld is het Europees Referentiekader voor de Talen (ERK), dat de taalvaardigheid in een vreemde moderne taal koppelt aan beheersingsniveaus en dat Europese landen gebruiken als hulpmiddel en beschrijving.

**Sturingsdynamiek kent hardere en zachtere vormen van beïnvloeding en sturing**
Wanneer sturing en beleid zich voltrekken vanuit sturingsdynamiek, zoals in Europa op onderwijsgebied, is het eenzijdig opleggen van bindende voorschriften of kaders per definitie beperkt effectief. Daarom combineren de lidstaten en instituties in en om Europa in hun overleg en samenwerking hardere en zachtere vormen van beïnvloeding en sturing van onderwijs. Harde vormen van sturing zijn geënt op hiërarchie, controle en wetgeving. Hoe strikter de bij wet- en regelgeving horende mechanismen voor toezicht, controle en sancties, des te harder de sturing die ervan uitgaat. Bij zachte sturingsmechanismen, oftewel *soft governance*, gaat het om beïnvloeden door overtuigen, begeleiden en adviseren. Deze zijn minder dwingend en laten meer ruimte voor eigen betekenis en invulling dan de hardere sturingsinstrumenten zoals ge- en verboden en financiële sancties.

5 Het begrip sturingsdynamiek is gebaseerd op het perspectief van *governmentality*, ontleend aan het werk van Foucault (1988, 1995), Burchell, Gordon & Miller (1991) en Rose (1999). Zie voor meer uitleg en toepassing van het begrip sturingsdynamiek: Theisens, Hooge & Waslander, 2016; Waslander, Hooge & Theisens, 2017.
6 Olsen, 1988; Klijn, 2008; Pollitt,& Bouckaert, 2011.
7 Zie de begrippenlijst achter in dit advies.
8 Waldow, 2009; Parcerisa, Fontdevila & Verger, 2021.

Het onderscheid tussen harde en zachte vormen van beïnvloeden en sturen is niet binair; het gaat om een fluïde schaal. De bestuurskundige literatuur onderscheidt vier typen mechanismen of instrumenten om te sturen: (1) wet- en regelgeving, (2) coördinatie, (3) financiering en (4) informatie.[9] Deze zijn harder of zachter in te zetten.[10] Hierdoor kunnen sturing en beleid meer of minder bindend zijn en meer of minder gepaard gaan met controle, rekenschap of sancties. Zachte sturingsvormen hoeven overigens niet minder effectief te zijn. Soms gaat er meer invloed vanuit dan van harde sturingsmechanismen.[11]

Enkele voorbeelden van de variërende inzet: wet- en regelgeving (1) is hard in te zetten als ge- of verbod, maar ook zachter als convenant of contract. Coördinatie (2) is hard als het gaat om een verplicht te implementeren beleidsinterventie, en zachter als er handreikingen of kaders worden gegeven voor de uitvoering van het beleid. Met financiering (3) is hard te sturen in de vorm van doelfinanciering inclusief een verantwoordingsarrangement, maar men kan ook zachter invloed uitoefenen door *good practices* financieel te belonen of via *lumpsumfinanciering* met globale doeleinden. Informatie (4) is hard in te zetten als toelichting op de bedoeling van een ge- of verbod, bijvoorbeeld in een memorie van toelichting van een wet. Maar informatie kent ook zachte vormen van sturing en beleid zoals het ontsluiten en toepasbaar maken van kennis.[12]

Een uitgesproken patroon van sturingsdynamiek dat vanaf de jaren 2000 in Europa vaak voorkomt, is de Open Coördinatiemethode (Open Method of Coordination, OMC). Bij de Open Coördinatiemethode besluiten EU-lidstaten samen over beleidsdoelstellingen en evalueren ze deze na voorbereiding in expert- en werkgroepen onder aansturing van de Europese Commissie. Zo wordt het Nederlandse onderwijsveld, en worden vooral de beroepsonderwijs- en hogeronderwijsinstellingen, indirect via eigen netwerken in Europa (op onderdelen) bij deze voorbereiding betrokken. De lidstaten nemen de doelstellingen naar eigen inzicht aan en vertalen die naar nationaal beleid. Hoewel doorgaans alle lidstaten deelnemen, is de samenwerking niet bindend, wat kan uitmonden in verschillend beleid.[13] De term OMC wordt niet meer gebruikt, maar de afspraken voor de realisering van de Europese onderwijsruimte zijn nog steeds dezelfde.[14]

## 1.1 Sturingsdynamiek op onderwijsgebied intensiveert

De Europese sturingsdynamiek op onderwijsgebied intensiveert. Lidstaten en instituties in en om Europa raken onderling nauwer op elkaar betrokken en werken meer samen om tot afspraken over onderwijs te komen. Ook de EU toont zich ambitieuzer en neemt meer initiatief op een aantal onderwijsthema's. Onderwijsbeleid vanuit Europa heeft door deze intensivering aan belang gewonnen. Zo is de beschikbare hoeveelheid geld voor uitwisselingen en hogere onderwijsambities de afgelopen decennia verdubbeld. De Onderwijsraad verwacht dat het belang van Europees onderwijsbeleid nog verder zal toenemen. De intensievere sturingsdynamiek leidt tot meer invloed op het onderwijs in de lidstaten. Ook op het onderwijs in Nederland. Is de opstelling van de Nederlandse regering daarmee toe aan verandering?

De sturings- en beleidsinitiatieven in Europese context reiken inmiddels tot in het klaslokaal, het praktijklokaal en de collegezaal. Dat komt ook doordat onderwijsinstellingen zich actiever op de Europese context zijn gaan oriënteren en daar samenwerkingen zijn aangegaan. Dit is het duidelijkst te zien in het hoger onderwijs, maar ook in het middelbaar beroepsonderwijs en primair en voortgezet onderwijs is een toenemende oriëntatie op de Europese beleidscontext zichtbaar. Doordat Nederlandse onderwijsinstellingen actief zijn in Europa, verandert het Nederlandse onderwijs. In dit advies komen hiervan diverse voorbeelden aan de orde. Een richtinggevend kader vanuit de Nederlandse rijksoverheid ontbreekt echter.

**9** Sturingsdynamiek in Europa leunt sterk op de bereidheid van lidstaten om relevante gegevens en informatie aan te leveren en te delen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003).
**10** Wilkoszewski & Sundby, 2014.
**11** Brandsen, Boogers & Tops, 2006.
**12** Op basis van paragraaf 2.3 uit Wilkoszewski & Sundby, 2014.
**13** Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003; zie ook Onderwijsraad, 2003.
**14** OMC komt in de EU-context steeds minder voor; verwijzingen naar OMC binnen de EU-context piekten in 2014 en namen sindsdien af. Een zoektocht naar documenten in Eur-Lex met de zoektermen '*education AND OMC*' leverde 57 documenten op voor 2014, maar dit aantal daalde tot slechts 5 documenten voor 2017. Zie Gornitzka, 2018.

De laatste jaren is er discussie over de mogelijke herschikking van de verhoudingen in de Europese Unie. Tussen mei 2021 en mei 2022 vond de Conferentie over de toekomst van Europa plaats. Tientallen Europese en nationale burgerpanels deden aanbevelingen over de toekomst van de Europese Unie. Om die aanbevelingen uit te voeren, sluit de Europese Commissie niet uit dat er verdragswijzigingen komen die de EU meer bevoegdheid geven.[15] Het Europees Parlement heeft hiertoe zelfs expliciet opgeroepen, maar de Raad van Ministers heeft dit verzoek vanwege de oorlog in Oekraïne nog niet doorgeleid naar de regeringsleiders.[16] Ook op het terrein van onderwijs liggen er enkele aanbevelingen die een verdragswijziging zouden vergen, bijvoorbeeld het instellen van minimumkwaliteitsnormen, het verplichten tot onderwijs in Europees burgerschap, onderlinge coördinatie van onderwijsprogramma's en de introductie van een Europese certificering van digitale vaardigheden op school.[17]

## 1.2 Het Nederlands EU-voorzitterschap biedt kansen

In de tweede helft van 2029 wordt Nederland voorzitter van de Europese Unie. Daarmee krijgt de Nederlandse regering de kans richting te geven aan de Europese sturingsdynamiek op onderwijsterrein en op Europees onderwijsbeleid dat daaruit voortvloeit. Het EU-voorzitterschap geeft de mogelijkheid politieke onderwerpen te agenderen en een essentiële rol te spelen in de sturing van besluitvormingsprocessen.

Het jaar 2029 lijkt ver weg, maar Europese beleidsprocessen duren lang en effectieve Europese invloed vraagt ook een goede voorbereiding op nationaal niveau. Het is daarom zaak op tijd te beginnen met de voorbereiding. Vanaf 2023 zijn er enkele belangrijke momenten van strategische besluitvorming binnen de EU, te beschouwen als mijlpalen, die van invloed zijn op Europees onderwijsbeleid. Deze EU-mijlpalen bieden het kabinet handvatten om de Nederlandse voorbereiding op het voorzitterschap uit te werken en toe te passen.

- In 2023 wordt een eerste balans opgemaakt van de realisering van de Europese Onderwijsruimte via het huidige strategische kader.[18]
- In 2024 zijn er verkiezingen voor het Europees Parlement en treedt een nieuwe Europese Commissie aan met een nieuw beleidsprogramma.
- In 2025 vindt op basis van een evaluatieverslag van de Commissie een herijking plaats van de doelstellingen van de Europese Onderwijsruimte.
- In 2027 loopt de huidige periode van het Erasmus+-programma en ook het Digital Education Action Plan af. Het Erasmus+-programma zal binnen het nieuwe Meerjarig Financieel Kader starten met nieuwe speerpunten en doelstellingen.
- In de tweede helft van 2029 is Nederland voorzitter van de Europese Unie. Tegen die tijd loopt het huidige strategische programma voor de Europese Onderwijsruimte bijna ten einde en zal besluitvorming plaatsvinden met het oog op het nieuwe programma (2031-2040).

## 1.3 Adviesvraag: Hoe dient de Nederlandse regering zich op te stellen in Europees onderwijsbeleid?

Europees onderwijsbeleid wordt steeds belangrijker en invloedrijker en de Nederlandse regering kan daaraan de komende jaren mede richting geven. Dit vooruitzicht brengt de Onderwijsraad ertoe uit eigen beweging een advies uit te brengen over onderwijs en Europa. Dit doet de raad aan de hand van de volgende adviesvraag.

*Hoe dient de Nederlandse regering zich op te stellen in Europees onderwijsbeleid?*

De vraagstelling naar de opstelling *in* Europees onderwijsbeleid, en niet ten opzichte van Europees onderwijsbeleid, benadrukt dat Europees onderwijsbeleid het resultaat is van de steeds intensievere sturingsdynamiek op onderwijsgebied die in en om Europa plaatsvindt, waarbij de lidstaten zelf – in gezamenlijkheid – een dominante rol spelen.[19] Dit advies gaat over de vraag welke opstelling de Nederlandse regering daarin moet kiezen.

**15** Europese Commissie, 2022c.
**16** Europees Parlement, 2022.
**17** Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2022d en 2022e.
**18** Voor uitleg over de Europese Onderwijsruimte zie de begrippenlijst achter in dit advies.
**19** Zie ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2021.

### Afbakening

Europees onderwijsbeleid speelt momenteel vooral een rol in het hoger onderwijs (ho) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Dat komt onder meer voort uit de oorspronkelijke insteek van het EU-beleid, dat gericht was op de vorming van een vaardige en mobiele Europese beroepsbevolking. Voor het primair en voortgezet onderwijs geldt een voorbereiding op de arbeidsmarkt minder. Maar door de verbrede scope van het Europees onderwijsbeleid zal de invloed van Europa op deze sectoren toenemen. De raad richt zich in dit advies daarom op *alle* onderwijssectoren.

### Voor wie

Het advies is in eerste instantie gericht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. Zij zijn verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid, ook op Europees niveau. In tweede instantie is het advies bestemd voor de overige kabinetsleden en het parlement. In Europees verband is onderwijs nauw verknoopt met breder sociaaleconomisch en arbeidsmarktbeleid. De raad spreekt met dit advies daarom ook andere bewindspersonen en Kamercommissies aan.

### Totstandkoming van dit advies

Voor de totstandkoming van dit advies heeft de Onderwijsraad een aantal bronnen benut. Naast wetenschappelijke literatuur, Nederlandse en Europese beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten heeft de raad deskundigen en stakeholders geraadpleegd, in Nederland en van Europese instellingen. Ook is gesproken met de leden van de JongerenOnderwijsraad. Een overzicht van de geraadpleegde literatuur en betrokkenen staat achter in dit advies. Ten slotte heeft de raad dankbaar gebruik gemaakt van de schriftelijke bijdragen die zijn ontvangen naar aanleiding van de oproep ‘Denkt u mee’ op de website en sociale media van de Onderwijsraad.





2

# advies

**Regering, maak serieus werk van Europees onderwijsbeleid**

De Onderwijsraad adviseert de regering serieus werk te maken van Europees onderwijsbeleid door een proactieve houding aan te nemen. De huidige afwachtende houding van Nederland doet geen recht aan de toegenomen invloed van Europees onderwijsbeleid en de recente ontwikkelingen in Europa.

Onderwijs wordt in Europa steeds meer gezien als onderdeel van oplossingen voor een groot aantal uitdagingen zoals het klimaat, de arbeidsmarkt, technologie en digitalisering, migratie, energietransitie en versterking van de democratische rechtsstaat. Dit leidt tot intensivering van Europees onderwijsbeleid. Vanuit de Europese context ontstaan meer ambities en initiatieven die van invloed zijn op het onderwijs in de lidstaten. Ook op het onderwijs in Nederland. In het vooruitzicht van het aankomende Nederlandse EU-voorzitterschap adviseert de raad de regering serieus werk te maken van Europees onderwijsbeleid. Dit door een proactieve houding aan te nemen, rekening houdend met de kansen en risico's van Europees onderwijsbeleid voor het Nederlandse onderwijs én met oog voor de mogelijkheden om bij te dragen aan Europees onderwijsbeleid. De Nederlandse opstelling ten aanzien van Europees (onderwijs)beleid staat al langer op de agenda. Dit advies volgt de lijn die de Onderwijsraad uitzette in de adviezen uit 2003, 2004 en 2016.[20] In 2004 stelde de Onderwijsraad dat Europa een steeds groter stempel drukt op het Nederlandse onderwijs. De raad adviseerde de regering een proactieve houding aan te nemen in het Europees onderwijsbeleid en de bijbehorende besluitvorming. In 2016 riep de Onderwijsraad de overheid op een integrale strategische visie te ontwikkelen op internationalisering van het onderwijs. Het voorliggende advies *Actief in Europa* bouwt voort op de bovengenoemde adviezen en onderstreept de urgentie om nu serieus werk te maken van Europees onderwijsbeleid.

### Brede roep om proactieve houding van de Nederlandse regering

De Onderwijsraad is niet het enige adviesorgaan dat de Nederlandse overheid oproept zich anders op te stellen in Europa. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) adviseerde het kabinet onlangs "een nieuw kompas" te hanteren in de Europese industriepolitiek.[21] De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) sprak de verwachting uit dat Nederland in Europa een meer constructieve en consistente opstelling gaat aannemen.[22] Ook de Sociaal-Economische Raad (SER) spoorde de Nederlandse regering aan een nieuwe impuls te geven aan het Europese project.[23]

Het voorliggende advies is daarnaast in lijn met de constateringen uit de evaluatie van het Nederlandse EU-beleid, naar buiten gebracht door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken.[24] In deze evaluatie merkt de directie op dat de ontwikkelingen op Europees niveau dynamischer en complexer zijn geworden en dat het Nederlandse systeem van coördinatie en strategievorming daarop niet is aangepast. Volgens de directie moet de overheid investeren in de ambtelijke capaciteit en kennis om strategisch te kunnen handelen in Europa.

### Leeswijzer

In dit hoofdstuk werkt de Onderwijsraad het advies aan de regering uit om serieus werk te maken van Europees onderwijsbeleid. De Nederlandse opstelling is volgens de raad te afwachtend en niet passend (paragraaf 2.1) bij de toegenomen invloed van Europees onderwijsbeleid (paragraaf 2.2). De samenwerking in de Europese Unie op aanpalende beleidsterreinen is geïntensiveerd als gevolg van de covid-19-pandemie, de oorlog in Oekraïne, de klimaatcrisis, de energietransitie, technologie en digitalisering en de toegenomen migratie. Deze intensivering onderstreept het belang van een proactieve houding van de overheid (paragraaf 2.3). Een afwachtende houding past ook niet bij de intensievere sturingsdynamiek in Europa op onderwijsgebied (hoofdstuk 1). Bovendien maakt het onderwijsveld al volop gebruik van Europees onderwijsbeleid. De behoefte van de onderwijsinstellingen aan kaders (paragraaf 2.4) vereist eveneens een proactieve houding van de regering.

In hoofdstuk 3 reikt de raad bouwstenen aan om invulling te geven aan de aanbeveling: zorg voor een strategische agenda voor Europees onderwijsbeleid.

**20** Onderwijsraad, 2003, 2004 en 2016.
**21** Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2022.
**22** Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2021.
**23** Sociaal-Economische Raad, 2019.
**24** Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2021.

## 2.1 De huidige Nederlandse houding past niet meer

De afwachtende houding van de Nederlandse regering doet geen recht aan de reputatie van Nederland als een effectief opererende lidstaat op veel andere Europese beleidsterreinen. Bovendien past de huidige houding niet meer bij de recente en voorzienbare ontwikkelingen in Europa. Deze ontwikkelingen vragen om een actieve opstelling die bijdraagt aan Europees onderwijsbeleid en die de mogelijkheden ervan benut voor meer samenhang in het beleid, en ze vragen om meer bewustzijn en kennis van de sturingsdynamiek in Europa op het gebied van onderwijs.

### Nederlandse houding is te afwachtend

Met een afwachtende houding stelt de Nederlandse regering zich niet op als lidstaat van de EU en bestaat het risico dat ons land de geboden kansen en middelen vanuit Europa niet benut. Samenwerking met andere lidstaten en instituties in Europa heeft veel te bieden, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijsverbetering, de aansluiting van onderwijs op de (regionale) arbeidsmarkt en uitwisseling van beroepskwalificaties. In Europa is er volop kennis van verduurzaming, digitalisering en 'een leven lang ontwikkelen' (LLO). Ook vanwege de hoeveelheid geld die vanuit de EU beschikbaar is voor het Nederlandse onderwijs, is een afwachtende houding niet effectief. Daarbovenop kan Nederland zelf volop bijdragen, bijvoorbeeld door de ontwikkelingen van het onderwijs en onderwijsbeleid in andere lidstaten actief te ondersteunen. De Onderwijsraad ziet bijvoorbeeld het Nederlands middelbaar beroepsonderwijs als lichtend voorbeeld voor andere lidstaten, met kenmerken als duaal leren en samenwerking met het beroepenveld en het bedrijfsleven. Een Nederlandse opstelling die rekening houdt met de kansen en risico's van Europees onderwijsbeleid én oog heeft voor de mogelijkheden bij te dragen aan dat beleid, acht de Onderwijsraad noodzakelijk.[25]

De huidige afwachtende houding van de Nederlandse regering in de EU is vooral ingestoken vanuit de principes van subsidiariteit en evenredigheid.[26] Een strikte interpretatie hiervan past niet meer bij de vorm die Europees onderwijsbeleid inmiddels heeft aangenomen en de grote invloed die het uitoefent. De complexe en gelaagde Europese sturingsdynamiek op het terrein van onderwijs – waarbinnen zowel de EU-lidstaten als de (instituten van de) EU ambities en initiatieven tonen – vraagt om een strategische aanpak van de regering. Ook de sturing, invloed en het beleid die voortkomen uit de Europese sturingsdynamiek, vragen om een strategische aanpak die het mogelijk maakt hierop in te spelen, mee te bewegen en richting te geven.

Bewustzijn en kennis van de Europese sturingsdynamiek op onderwijsgebied en van de invloed, sturing en het beleid die er vanuit gaan, zijn essentieel om zo'n proactieve houding te kúnnen aannemen. Bovendien wordt bij het aanstaande EU-voorzitterschap verwacht dat Nederland het voortouw neemt en de beleidsinitiatieven en -activiteiten coördineert. Alleen door een proactieve opstelling is de Nederlandse regering in staat bij te dragen aan Europese initiatieven en deze beter doordacht en in samenhang te beoordelen. De recente uitspraken van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap die duiden op een opener opstelling richting de Europese ontwikkelingen op het terrein van onderwijs en onderzoek, stemmen de Onderwijsraad dan ook positief.[27]

### Nederlandse opstelling vooral ingestoken vanuit principes van subsidiariteit en evenredigheid

De Onderwijsraad ziet dat de Nederlandse regering in de EU een afwachtende houding aanneemt inzake Europees onderwijsbeleid. Een actieve opstelling volgt alleen wanneer de overheid een duidelijke meerwaarde ziet in het voorgestelde EU-beleid, dat bovendien aansluit bij de nationale ontwikkelingen in het onderwijsbeleid, bij de (typisch Nederlandse) vrijheid van onderwijs en bij de relatief grote mate van eigen beleids- en beslissingsruimte waarover Nederlandse onderwijsinstellingen van oudsher beschikken.[28]

Die afwachtende houding blijkt onder andere uit de reactie van de regering op nieuwe voorstellen van de Europese Commissie. Die reactie is te vinden in de zogenoemde BNC-fiches. Een BNC-fiche biedt, kort gezegd, een samenvatting van nieuwe voorstellen van de Europese Commissie en de gevolgen hiervan voor het Nederlandse onderwijs. Daarnaast beschrijft een BNC-fiche de voorgenomen Nederlandse positie ten aanzien van

**25** Zie ook Denktank Coronacrisis, 2020.
**26** Zie voor uitleg over de principes van subsidiariteit en evenredigheid de begrippenlijst achter in dit advies.
**27** Zie bijvoorbeeld de lezing van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij het symposium over *'the future of European cooperation in education, research and innovation'*, dat Neth-ER en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 18 mei 2022 organiseren.
**28** Onderwijsraad, 2019b.

het voorgestelde beleid. Het fiche heeft onder andere als doel het parlement te informeren over de standpunten die de Nederlandse regering in Brussel zal innemen. In de BNC-fiches stelt de regering zich vooral op als beoordelaar van voorgesteld onderwijsbeleid en zelden als medevormgever en mede-eigenaar. Slechts in een beperkt aantal passages wordt gerefereerd aan een proactieve Nederlandse inzet tijdens de totstandkoming van het voorstel van de Europese Commissie. In het algemeen staan de ondersteunende rol van de Europese Commissie en het grote belang van de autonomie van onderwijsinstellingen voorop in de BNC-fiches. Overwegingen van het kabinet over de vraag of het voorgestelde Europese beleid past binnen de principes van subsidiariteit en evenredigheid, vormen een vast onderdeel van ieder fiche. Verder staat vermeld of het voorstel past bij de nationale onderwijsprioriteiten. Is dat het geval, dan neemt de regering het voorstel in bestaand nationaal beleid op, waarbij ze nadrukkelijk wijst op de autonomie van scholen en onderwijsinstellingen en het vrijwillige karakter van het Europese beleid. De regering reageert zelden uitgesproken negatief op Europees onderwijsbeleid. Bij zowel positieve als negatieve beoordelingen heeft het kabinet regelmatig vragen aan de Commissie en stelt het kabinet voor om het beoogde beleid onder te brengen bij bestaande Europese programma's.

### Expliciete en samenhangende strategische visie op Europees onderwijsbeleid ontbreekt

Een expliciete en samenhangende Nederlandse strategische visie op Europees onderwijsbeleid ontbreekt. Zo wordt in de paragraaf over de Europese Unie van het coalitieakkoord van kabinet-Rutte IV niet gesproken over onderwijs. De onderwijsparagraaf uit het coalitieakkoord rept ook met geen woord over de Europese Unie. Op de evaluatie van het Nederlandse Europabeleid door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie[29] reageert het kabinet met een verwijzing naar de jaarlijkse beleidsbrief, de *Staat van de Europese Unie*, als belangrijk richtinggevend instrument.[30] Maar voor het onderwijs somt de *Staat van de Europese Unie* vooral op welke onderwerpen zijn behandeld en nog worden behandeld.[31] De brief bevat geen duidelijke strategische visie op Europees onderwijsbeleid. Een strategische visie is ook niet te verwachten van de aangekondigde Europawet[32], die vooral beoogt de informatievoorziening omtrent het EU-beleid te verbeteren.

Het ontbreken van een expliciete en samenhangende visie, en de huidige afwachtende houding van de Nederlandse regering hangen volgens de Onderwijsraad met elkaar samen. Doordat onderwijs een nationale aangelegenheid is en de EU geen formele bevoegdheden heeft op het terrein van onderwijs, lijkt het misschien dat de Nederlandse regering niet in de positie is een samenhangende opvatting over Europees onderwijsbeleid te formuleren, of dat de noodzaak ertoe ontbreekt. De raad is het daarmee echter niet eens en wijst op de intensieve sturingsdynamiek rond onderwijs die zich afspeelt in Europa en waaruit Europees onderwijsbeleid voortvloeit. Volgens de raad is het hard nodig dat er een samenhangende visie komt op hoe Nederland zich in die sturingsdynamiek tussen lidstaten en Europese – of aan Europa gelieerde – instituties moet positioneren. Dit om mede richting te kunnen geven aan Europees onderwijsbeleid en om voorstellen daartoe systematisch te kunnen beoordelen.[33]

## 2.2 De Europese Unie zet meer in op onderwijs

De Onderwijsraad constateert dat de Europese Unie zelf ook meer inzet op onderwijs. Tot aan het Verdrag van Maastricht (1992) was de invloed van de EU op het onderwijs vooral een kwestie van uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap. Sommige uitspraken betroffen het onderwijs, namelijk die over de gelijke behandeling van studenten die in een andere lidstaat wilden studeren.[34] Maar sinds het Verdrag van Maastricht is onderwijs onderdeel van de samenwerking tussen de Europese lidstaten. De huidige artikelen 165 en 166 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU)[35] vragen om een evenwichtige benadering van enerzijds bijdragen aan en ondersteuning van onderwijs en anderzijds terughoudendheid ten aanzien van onderwijs. Artikel 165 VwEU stelt dat de Unie bijdraagt aan de 'ontwikkeling van onderwijs van zo hoog mogelijk gehalte door de samenwerking tussen lidstaten aan te moedigen en

**29** Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2021.
**30** Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2022a.
**31** Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2022b.
**32** Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2022c.
**33** Zie ook de conclusies in Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2021.
**34** HvJ EG 3 juli 1974, C-9/47, ECLI:EU:C:1974:74 (*Casagrande*).
**35** Zie de begrippenlijst achter in dit advies.

zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen'. Tegelijkertijd vraagt artikel 165 VwEU ook om terughoudendheid van de EU. De Europese Unie dient 'de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid' te eerbiedigen. Artikel 166 VwEU geeft soortgelijke bepalingen voor het beroepsonderwijs en -opleidingen.

Ondertussen wordt met Europees onderwijsbeleid ingespeeld op de behoefte vanuit het werkveld om internationale afspraken te maken. De Europese samenwerking op het terrein van onderwijs is ontwikkeld langs afspraken van de regeringsleiders gemaakt in Lissabon en Bologna (hoger onderwijs) en Kopenhagen en Osnabrück (beroepsonderwijs).[36] Daardoor is de internationale samenwerking geïntensiveerd. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bevat weliswaar een duidelijke begrenzing van de bevoegdheden van de Unie ten aanzien van onderwijs, maar inmiddels kunnen die bepalingen niet meer worden gelezen zonder daarbij het uitgebreide register van besluiten, aanbevelingen en conclusies van de Raad van de Europese Unie (in dit geval onderwijsministers van de lidstaten)[37] te betrekken. Daaruit ontstaat een beeld van Europees onderwijsbeleid dat betrekking heeft op vrijwel iedere onderwijssector en dat een groot aantal thema's bestrijkt.

### Reikwijdte van Europees onderwijsbeleid neemt toe

De reikwijde van Europees onderwijsbeleid is de afgelopen decennia vergroot. Oorspronkelijk richtte de Europese samenwerking zich vooral op het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs. Begin van deze eeuw was het doel vooral bij te dragen aan een sterke en mobiele Europese beroepsbevolking. Tegenwoordig is de inzet veel breder. Het beleid bestrijkt initiatieven van voor- en vroegschoolse educatie (vve) tot en met een leven lang ontwikkelen. Het beleid is niet alleen meer gericht op de Europese arbeids- en dienstenmarkt, maar ook op sociale inclusie, kansengelijkheid, de energietransitie en digitale geletterdheid. De Europa 2020-strategie[38], die voortbouwde op de Lissabonstrategie, streefde naar een meer kennisintensieve Europese economie, duurzaamheid en inclusie via onderwijs, kennis en innovatie. De EU concludeerde in 2016 dat het onderwijs en de arbeidsmarkt niet goed op elkaar aansluiten en introduceerde de (New) European Skills Agenda for sustainable competitiveness, social fairness and resilience[39], om de kwaliteit en relevantie van aangeleerde vaardigheden te versterken. Ook in de Europese pijler van sociale rechten uit 2017 heeft onderwijs een plaats, bijvoorbeeld in het recht op gelijke behandeling en kansen op het gebied van onderwijs. Sinds het aantreden van de Commissie-Von der Leyen en de uitbraak van de covid-19-pandemie geniet de omscholing van de beroepsbevolking opnieuw prioriteit in het Europees beleid. De European Skills Agenda en de Osnabrückverklaring van de ministers van onderwijs uit 2020 pleiten voor kwalitatief onderwijs ten behoeve van verduurzaming, digitalisering, een leven lang leren, de energietransitie en internationale mobiliteit.

De voorbeelden in onderstaand kader laten zien hoe Europees onderwijsbeleid de onderwijspraktijk bereikt.

### Erkenning van diploma's en beroepskwalificaties

De Europese Commissie vaardigde in 2005 een richtlijn uit over de wederzijdse erkenning van kwalificaties voor gereglementeerde beroepen.[40] Hiermee kunnen personen uit de ene lidstaat makkelijker toegang krijgen tot een gereglementeerd beroep in een andere lidstaat. De richtlijn had ook betekenis voor een deel van het onderwijs. Voor een aantal beroepen werden minimumeisen aan de opleidingen gesteld, zodat deze kwalificaties automatisch erkend konden worden. Dit zijn: basisarts, medisch specialist, huisarts, ziekenverpleger, tandarts en mondheelkundig specialist, dierenarts, verloskundige, apotheker en architect. Voldoen de onderwijsprogramma's van de opleidingen niet aan de minimumeisen, dan krijgen afgestudeerden niet automatisch toegang tot het beroep in een andere lidstaat.

**36** Uitleg over Lissabon en Bologna (hoger onderwijs) en Kopenhagen en Osnabrück (beroepsonderwijs) staat in de begrippenlijst achter in dit advies.
**37** Zie voor uitleg de begrippenlijst achter in dit advies.
**38** Europese Commissie, 2010.
**39** Zie de begrippenlijst achter in dit advies.
**40** Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

**Talenonderwijs**
Het onderwijs in moderne vreemde talen ondervindt op diverse manieren invloed vanuit Europa. De Europese Commissie sprak in 1995 de wens uit dat elke Europese jongere naast de moedertaal nog twee andere Europese talen zou leren. In 2005 startte het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap mede op verzoek van de Europese Commissie het Nederlands activiteitenprogramma moderne vreemde talen.[41] Sinds 2007 doen alle vwo-leerlingen examen in minstens één andere taal naast het Engels. Ook het Europees Referentiekader voor de Talen (ERK) dat de Raad van Europa[42] in 2001 ontwikkelde, is nu in het Nederlandse onderwijs ingebed. Onlangs heeft het kabinet besloten het ERK een formele plaats te geven in de kerndoelen en examenprogramma's.[43]

**Entrepreneurship Competence Framework**
In 2006 stelden het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie dat 'initiatiefzin en ondernemerschap' een van de kerncompetenties voor een leven lang leren is.[44] De Europese Commissie heeft daarop in 2016 het Entrepreneurship Competence Framework, ook wel EntreComp, ontwikkeld om het ondernemerschapsvermogen van Europese burgers en organisaties te verbeteren en ondernemerszin te bevorderen. Inmiddels heeft EntreComp ook ingang gevonden in het Nederlandse onderwijs. EntreComp en de methodes en instrumenten die daarop zijn gebaseerd, worden steeds meer ingezet om het ondernemerschapsonderwijs in onder meer het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs vorm te geven.

## Omvang van Europees onderwijsbeleid neemt toe

Het Europees beleid neemt in omvang toe. Dit is te zien aan de toegenomen hoeveelheid geld, kennis, ambities en onderwijsprogramma's. Onderwijs is een instrument in het bereiken van bredere doelstellingen van de Europese Unie. Dit blijkt ook uit de positie van het onderwijs in diverse Europese fondsen, die op zichzelf niet zijn gericht op onderwijs. Zo ondersteunt het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) het sociaal beleid van de lidstaten, vooral op het vlak van werkgelegenheid, onderwijs en sociale ontwikkeling. Het Nederlandse kabinet heeft ervoor gekozen een deel van de ESF+-middelen in te zetten voor de ondersteuning van kwetsbare personen die zich richting de arbeidsmarkt bewegen. In deze groep vallen ook leerlingen in het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Een ander voorbeeld van EU-fondsen waarvan het Nederlandse onderwijs gebruik kan maken, is het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO). Dit is bedoeld voor sociaaleconomische ontwikkeling op regionaal niveau en het verkleinen van de verschillen tussen regio's in Europa. De prioriteit van het EFRO ligt bij de ontwikkeling van een 'slimmer' en 'groener' Europa. Onderwijsinstellingen kunnen gebruik maken van deze subsidies, bijvoorbeeld om de samenwerking met het bedrijfsleven te versterken of het schoolgebouw te verduurzamen.

## Meer geld beschikbaar voor samenwerking en uitwisseling

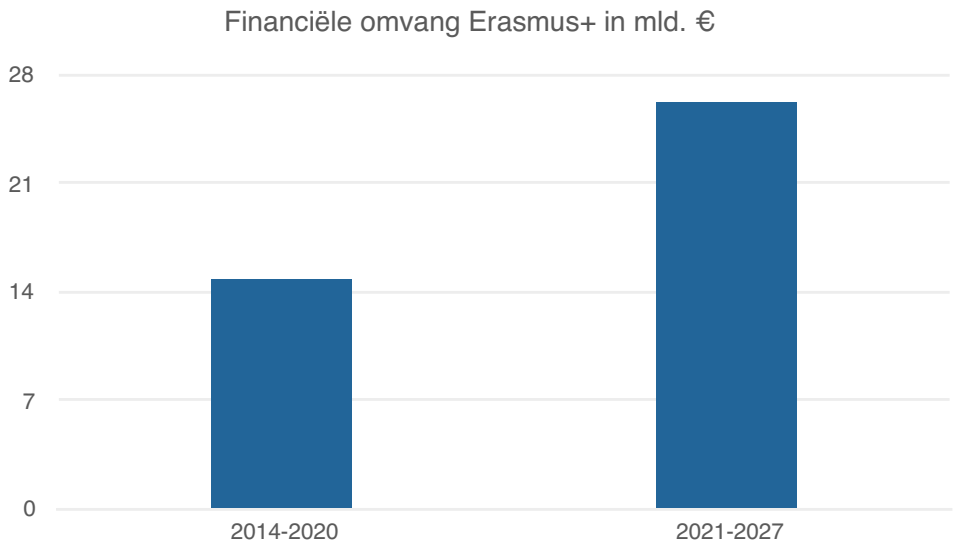
De uitbreiding van het EU-beleid uit zich vooral in de toegenomen hoeveelheid beschikbaar geld. Voor samenwerking en uitwisseling is het budget bijna verdubbeld.

Erasmus+ is het grootste en bekendste overkoepelende programma van de Europese Unie voor onderwijs en opleiding. Het programma ontstond in 2014 uit een bundeling van samenwerking- en uitwisselingprogramma's die de EU eerder had opgezet, zoals Erasmus, Comenius en Leonardo. Het belang van Erasmus+ neemt toe, zo valt af te leiden uit de groei in financiële middelen. Het totale budget van Erasmus+ in de periode 2021-2027 is bijna verdubbeld ten opzichte van 2014-2020 (zie figuur 1).[45] Het Erasmus+-programma financiert niet alleen uitwisseling van studenten en docenten, maar ook grensoverschrijdende samenwerking tussen instellingen, ondersteuning van beleidsontwikkeling en samenwerking tussen lidstaten. De financiering die beschikbaar is gesteld in Erasmus+ 2021-2017 ondersteunt ook het Europese Universiteiten Initiatief en de Centres of Vocational Excellence.[46]

## Kennisvergaring en -deling worden steeds belangrijker

De uitbreiding van het Europees onderwijsbeleid is ook af te lezen aan de in Europa beschikbaar gestelde kennis. Om tot gezamenlijke EU-onderwijsdoelen te komen, worden kennisvergaring en -deling steeds belangrijker.

**41** Zie ook Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2008.
**42** Zie de begrippenlijst achter in dit advies.
**43** Fasoglio, Moonen & Tammenga, 2022.
**44** Europees Parlement & Raad van de Europese Unie, 2006.
**45** Zie https://erasmus-plus.ec.europa.eu/news/erasmus-2021-2027-programme-brings-over-eu262-billion-to-support-mobility-and-cooperation-0
**46** Zie de begrippenlijst achter in dit advies.




Figuur 1: Financiële middelen Erasmus+ (x 1 miljard euro)[47]

Alle EU-lidstaten hebben een eigen onderwijsstelsel, met elk sterke en zwakke plekken. Dat biedt gelegenheid te leren van de ervaringen en oplossingen van andere lidstaten bij uitdagingen waarmee Nederland zelf kampt, en andersom. In dat wederzijdse leerproces speelt de Europese Commissie een grote rol door ambities te formuleren en door kennis te vergaren en te delen. Die ambities krijgen vorm in benchmarks met streefdoelen waaraan de lidstaten zich samen committeren. Hierover wordt jaarlijks gerapporteerd. De voortgang van lidstaten op die benchmarks wordt gemonitord door de Commissie. Binnen de Europese onderwijscontext ontstaat zo een zich alsmaar uitbreidende kennisbasis (onderzoek, dataverzameling en statistieken).

De Europese Commissie deelt kennis bijvoorbeeld in de vorm van Eurydice. Dit is een online catalogus waarin de Europese onderwijsstelsels staan beschreven en met elkaar worden vergeleken.[48] Ook bevat Eurydice veel landenvergelijkende studies, bijvoorbeeld naar de inrichting van het wiskundeonderwijs in diverse lidstaten.[49] Daarmee is Eurydice een grote en toegankelijke bron van informatie over hoe andere landen omgaan met vergelijkbare vraagstukken.

Ook andere Europese instellingen spelen een rol in de kennisvergaring en -deling. Zo is er het Europees Centrum voor ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop).[50] Dit instituut vergaart kennis, analyseert de gegevens en faciliteert de uitwisseling van kennis tussen lidstaten en andere actoren in de Unie. Tot slot zijn er de grootschalige internationale en EU-overstijgende, vergelijkende onderzoeken naar leerlingen (PISA) en leraren (TALIS), uitgevoerd onder leiding van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).[51] De resultaten van deze vergelijkende onderzoeken spelen een belangrijke rol in de evaluatie en totstandkoming van Europees onderwijsbeleid.[52]

Ook zogenoemde expertgroepen vormen een belangrijke bron van kennis bij de voorbereiding van het onderwijsbeleid door de Europese Commissie.[53] Deze expertgroepen zijn vooral belangrijk om inzicht te geven in de onderwijspraktijk van de lidstaten. Deskundigen kunnen solliciteren voor deelname aan een expertgroep en de Europese Commissie kan zelf experts en stakeholders uitnodigen. De Europese Commissie roept de vergaderingen bijeen, maakt een agenda, stelt doelen en kan zo sturen op de binnenkomende informatiestromen.[54]

**47** Zie https://erasmus-plus.ec.europa.eu/news/erasmus-2021-2027-programme-brings-over-eu262-billion-to-support-mobility-and-cooperation-0
**48** Zie https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/
**49** Zie ook Europese Commissie, European Education and Culture Executive Agency, 2022a.
**50** Zie de begrippenlijst achter in dit advies.
**51** Ibid.
**52** Zie bijvoorbeeld Europese Commissie, directoraat-generaal Onderwijs, jeugd, sport en cultuur, 2022b.
**53** Akse, 2020.
**54** Voor het directoraat-generaal Onderwijs, jeugd, sport en cultuur zijn op dit moment negentien expertgroepen actief, waarvan veertien zich direct richten op het onderwijs.

### Onderwijsambities uitgebreid naar vroegschoolse educatie en primair onderwijs

Europees onderwijsbeleid omvat niet alleen meer geld en kennis, het is ook ambitieuzer dan voorheen.

In de strategische kaders (agenda's) die de EU elke tien jaar vaststelt, worden ook doelen van Europees onderwijsbeleid vastgelegd. De Europese ambities krijgen vorm in benchmarks met streefdoelen, waaraan de lidstaten zich gezamenlijk committeren. De streefdoelen zijn *EU-level targets*.[55] Dat wil zeggen: het zijn geen beleidsdoelen die lidstaten elk voor zich dienen te behalen, maar afspraken waarbij lidstaten zich samen inspannen om de doelen op EU-niveau te behalen. Daarmee zijn de benchmarks een belangrijk onderdeel van Europees onderwijsbeleid. Ze geven namelijk aan welke beleidsonderwerpen en -doelen belangrijk zijn en geven lidstaten informatie over hun vorderingen, voorsprong of achterstand ten opzichte van andere landen. Daarmee sporen de benchmarks landen aan tot actie.

Eerder lag de nadruk in de benchmarks op de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, met onder meer streefdoelen om het aantal academisch opgeleiden te verhogen, voortijdig schoolverlaten te verminderen, en een leven lang ontwikkelen te verbeteren. In het meest recente strategische kader van de EU is het doel om door betere samenwerking op het vlak van onderwijs bij te dragen aan sociale en economische groei, de groene transitie en de digitale transitie. Deze ambitie is vertaald in streefdoelen voor 2025 en 2030 en die zijn óók gericht op het primair onderwijs en op vroeg- en voorschoolse educatie.[56] Zo is een van de streefdoelen voor 2030 dat minstens 96% van de kinderen tussen 3 jaar en de beginleeftijd voor verplicht basisonderwijs deelneemt aan voorschoolse en vroegschoolse educatie en opvang.

## 2.3 Toenemende Europese samenwerking op andere terreinen heeft ook gevolgen voor het onderwijs

De samenwerking tussen de EU-lidstaten op aanpalende beleidsterreinen is de afgelopen jaren gegroeid. De Onderwijsraad verwacht dat de Europese samenwerking verder zal toenemen en daarmee ook de invloed op het Europees onderwijsbeleid. Doelstellingen in de Europese Onderwijsruimte zijn nauw verbonden met de Europese doelstellingen op economisch en sociaal terrein. De intensiverende EU-samenwerking op de aanpalende beleidsterreinen onderstreept nog eens het belang van een proactieve houding van Nederland.

### Recente internationale ontwikkelingen versterken EU-samenwerking

Door de recente internationale ontwikkelingen, zoals de covid-19-pandemie, de oorlog in Oekraïne, de klimaatcrisis, de energietransitie, technologie en digitalisering en de toegenomen migratie, zijn Europese lidstaten intensiever gaan samenwerken. Zo hebben de EU-lidstaten in reactie op de wereldwijde covid-19-pandemie gekozen voor een gezamenlijke EU-vaccinstrategie om de ontwikkeling, productie en uitrol van een coronavaccin te versnellen.[57] Daarnaast trad de EU eensgezind op door (nieuwe) sancties op te leggen tegen Rusland als reactie op de aanval op Oekraïne.[58] Verder hebben de EU-lidstaten gezamenlijk een Europese Klimaatwet aangenomen als onderdeel van de Europese Green Deal om de klimaatverandering tegen te gaan.[59] De Nederlandse regering heeft in het Coalitieakkoord opgenomen dat zij een leidende rol op zich wil nemen om de Unie slagvaardiger, economisch sterker, groener en veiliger te maken.[60]

Recente internationale ontwikkelingen die EU-samenwerking versterken, hebben ook gevolgen voor het onderwijs. Neem technologie en digitalisering. De digitale transformatie heeft de samenleving ingrijpend veranderd, met een steeds grotere impact op het dagelijks leven. De invloed van grote ondernemingen op dit terrein roept internationaal vragen op. Binnen organisaties zoals de OESO, Unesco en de Raad van Europa wordt gesproken over de gevolgen hiervan voor het onderwijs. In reactie daarop heeft de Europese Unie een aantal maatregelen getroffen inzake Europese digitale diensten, digitale markten, digitale identiteit, datastrategie, kunstmatige intelligentie en digitale vaardigheden.[61]

**55** Raad van de Europese Unie, 2021a.
**56** Ibid.
**57** Zie https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_nl
**58** Zie https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/
**59** Zie https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2021/06/28/council-adopts-european-climate-law/
**60** Ministerie van Algemene Zaken, 2022.
61 Zie https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_nl

Meer Europese samenwerking beïnvloedt ook Europees onderwijsbeleid, zoals de twee kaders hieronder laten zien.

**Onderwijs voor vluchtelingen uit Oekraïne**
In reactie op de oorlog in Oekraïne hebben EU-lidstaten zowel individueel als gezamenlijk hun best gedaan Oekraïense vluchtelingen op te vangen, ook in het onderwijs. De jonge Oekraïners worden opgenomen in nationale onderwijssystemen waar ze onder meer taalles krijgen.[62] Op EU-niveau zijn diverse werkgroepen gemobiliseerd om op deelaspecten ervaringen en goede voorbeelden uit te wisselen.[63]

**De rol van onderwijs in de Europese Green Deal**
In de voorstellen van de Europese Commissie over de uitwerking van de Green Deal speelt het onderwijs een rol in het bereiken van de EU-klimaatdoelen.[64] Zo valt te lezen dat het Europees Parlement ervoor pleit binnen het Europese Universiteiten Initiatief en de Centres of Vocational Excellence curricula te ontwikkelen gericht op duurzaamheid.[65] Ook de European Skills Agenda, gericht op de ontwikkeling van (beroeps)vaardigheden binnen de EU, en het Europees Sociaal Fonds Plus voor werkgelegenheid, onderwijs en sociale ontwikkeling leggen de nadruk op vaardigheden om de EU-klimaatdoelen te bereiken. [66] Tot slot liggen er voorstellen om de studentenmobiliteit duurzamer te maken, bijvoorbeeld door te stimuleren dat uitwisselingen met de trein in plaats van per vliegtuig plaatsvinden.[67]

**Andere beleidsterreinen hebben ook gevolgen voor het onderwijs**
Het Nederlandse onderwijs ondervindt ook invloed vanuit andere Europese beleidsterreinen. In het zogenoemde Europees Semester[68] worden lidstaten gewezen op de punten waar het onderwijsbeleid bijstelling behoeft om economische en sociale doelstellingen te behalen. Ook uit het Europees strategisch kader op het gebied van onderwijs, de Europese Onderwijsruimte, blijkt de ambitie om met onderwijsdoelstellingen nauwer aan te sluiten bij de overkoepelende prioriteiten van de EU.[69]

Het Europees beleid op het terrein van digitalisering heeft grote gevolgen voor het onderwijs. De aanpak van de digitale vaardigheden in EU-verband is vervat in het EU-actieplan voor digitaal onderwijs. Hiermee biedt de EU ondersteuning aan de onderwijs- en opleidingsstelsels van de EU-lidstaten om zich aan te passen aan het digitale tijdperk.[70]

Andere beleidsterreinen die in het verlengde liggen van onderwijs zijn bijvoorbeeld het Europese arbeidsmarktbeleid en het Europese onderzoeks- en innovatiebeleid. In paragraaf 2.2 is al genoemd hoe de richtlijn voor de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties rechtstreeks gevolgen had voor diverse opleidingen. Zo werden voor een aantal medische beroepen minimumeisen aan de opleidingen gesteld, om deze kwalificaties voortaan automatisch te kunnen erkennen. Behalve de richtlijn voor de erkenning van beroepskwalificaties zijn er ook andere ontwikkelingen in het arbeidsmarktbeleid die het onderwijs raken. Denk aan de ontwikkeling van de European Skills Agenda die de kwaliteit en relevantie van aangeleerde vaardigheden wil versterken, en het beleid rond een leven lang leren, waar onderwijs en arbeidsmarkt samen komen. Nederlandse universiteiten krijgen relatief vaak Europese onderzoeksbeurzen toegekend.[71] Het gevolg is dat op deze universiteiten onderzoekers met bepaalde expertise aangesteld worden, die er ook onderwijs gaan geven. Daarmee heeft het wel of niet binnenhalen van EU-gelden voor wetenschappelijk onderzoek ook invloed op het wetenschappelijk onderwijs.

Besluiten van de EU op geheel andere terreinen dan onderwijs kunnen raken aan onderwijs of erop van invloed zijn. Een sprekend voorbeeld is schoolmelk en -fruit in het basisonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (zie het kader hierna).

**62** Zie ook Onderwijsraad, 2022a.
**63** Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022b.
**64** Zie https://education.ec.europa.eu/nl/focus-topics/green-education/learning-for-the-green-transition
**65** Europees Parlement, 2020.
**66** Europese Commissie, 2016.
**67** Zie https://erasmus-plus.ec.europa.eu/projects/priorities-2019-2024/a-european-green-deal
**68** Zie de begrippenlijst achter in dit advies.
**69** Raad van de Europese Unie, 2021b.
**70** Europese Commissie, 2020; zie ook Onderwijsraad, 2022b, voor de gevolgen die de inzet van intelligente technologie heeft voor het onderwijs.
**71** Van de 408 European Research Council Starting Grant-beurzen gaan er dit jaar 40 naar Nederlandse onderzoeksinstellingen. Nederland behoort hiermee tot de top-3 van best presterende landen. Zie https://www.neth-er.eu/onderzoek/nederland-in-top-drie-erc-starting-grants

**Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in het klaslokaal**
Nederlandse scholen kunnen gebruikmaken van de Europese regeling voor schoolmelk en schoolfruit. Hiermee krijgen leerlingen in het basisonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs wekelijks drie stuks groenten of fruit gedurende twintig weken, op voorwaarde dat de scholen de begeleidende educatieve maatregelen uitvoeren. Het streven is leerlingen te onderwijzen in gezonde eetgewoonten, lokale voedselketens en biologische en duurzame productie, om voedselverspilling tegen te gaan. De Europese Unie geeft ook financiële ondersteuning aan de bijbehorende activiteiten om leerlingen dichter bij de landbouw te brengen, zoals proeverijklassen, een moestuin en bezoeken aan landbouwbedrijven. Ondanks het educatieve karakter is deze regeling een *spin-off* van het EU-landbouwbeleid.[72]

### Afdwingbare EU-regelgeving beïnvloedt het onderwijs

De Onderwijsraad wil hier benadrukken dat de EU ook via wetgeving directe gevolgen heeft voor het onderwijs in Nederland. Dit gaat terug naar 1968 met de verordening inzake het vrije verkeer van werknemers. Kinderen van migrerende werknemers verkregen toen het recht op toelating tot het onderwijs in de ontvangende lidstaat.[73] In het advies *Onderwijs en Europa: Europese invloeden in Nederland* uit 2004 beschreef de Onderwijsraad hoe EU-regelgeving op andere beleidsterreinen van invloed is op het onderwijs in de EU-lidstaten. Bijvoorbeeld doordat de regelgeving ook van toepassing is op onderwijsinstellingen. Het kan gaan om sectorspecifieke wetgeving die directe gevolgen heeft voor het nationale onderwijsstelsel. Daarnaast zijn er algemene bepalingen en beginselen van EU-recht die van invloed zijn op het nationale onderwijsstelsel. Voorbeelden zijn het non-discriminatiebeginsel dat de gelijke toegang van EU-burgers tot het onderwijs van de lidstaten verzekert, de EU-voorschriften inzake de bescherming van persoonsgegevens, en de EU-regelgeving inzake de interne markt die het onderwijs rechtstreeks raken zoals de erkenning van diploma's die nodig zijn voor de uitoefening van bepaalde beroepen.[74]

**Europese studenten in de collegezaal**
Het aantal internationale studenten in Nederland is de afgelopen vijftien jaar op de universiteit met 500% gestegen en op hogescholen met 60%.[75] Zij komen merendeels uit Europa. Studenten uit andere EU-lidstaten hebben op grond van Europese verdragen dezelfde rechten als Nederlandse studenten. De hoge waardering van het onderwijs, het grote Engelstalige onderwijsaanbod en de actieve werving van Nederlandse hogeronderwijsinstellingen op internationale onderwijsbeurzen maken Nederland gewild bij internationale studenten. Te gewild, vindt een aantal Nederlandse universiteiten. Zo vragen de Universiteit van Amsterdam en de Technische Universiteit Delft al langere tijd wettelijke sturingsinstrumenten om het aantal internationale studenten te beperken.[76]

Tot op de dag van vandaag beïnvloeden de EU-regelingen van de interne markt, en in het bijzonder vrijheid van vestiging en vrij verkeer van diensten en werknemers, het onderwijs in de lidstaten. Daarbij speelt altijd de vraag hoe nationale onderwijswet- en regelgeving zich verhoudt tot het hogere EU-recht. Zo achtte het Hof van Justitie van de EU de hogeronderwijswet van Hongarije, waarin dit land een reeks voorwaarden stelde aan buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs, in strijd met de vrijheid van vestiging, vrij verkeer van diensten, en de bepalingen in de General Agreement on Trade in Services (GATS) van de Wereldhandelsorganisatie. Verder oordeelde het Hof dat de Hongaarse wetgeving in strijd was met de academische vrijheid en de vrijheid om instellingen voor hoger onderwijs op te richten zoals is vastgelegd in het Handvest van Grondrechten van de Europese Unie.[77]

**72** Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/40 van de Commissie van 3 november 2016 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad, met betrekking tot Uniesteun voor de verstrekking van groenten en fruit, bananen en melk in onderwijsinstellingen en tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 907/2014 van de Commissie. PbEU 2017, L 5/11.
**73** Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, PbEG 1968, L 257.
**74** Onderwijsraad, 2004.
**75** Zie https://www.scienceguide.nl/2022/11/kamer-eist-voorlopige-stop-op-internationale-werving-van-studenten/
**76** Zie https://www.scienceguide.nl/2022/09/als-de-uva-een-quotum-instelt-voor-buitenlandse-studenten-grijpt-de-inspectie-in/
**77** HvJ EU 5 maart 2020, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792 (*Commissie/Hongarije*).

## 2.4 Het onderwijsveld vraagt kaders

Europese sturing op het Nederlandse onderwijs reikt inmiddels tot in de onderwijspraktijk op scholen en opleidingen. Dat is deels te danken aan onderwijsinstellingen die zich actiever op Europa zijn gaan oriënteren en daar samenwerkingen zijn aangegaan. Het meest zichtbaar is dit in het hoger onderwijs, maar ook in het middelbaar beroepsonderwijs en primair en voortgezet onderwijs is toenemende invloed van Europees onderwijsbeleid waar te nemen. De huidige afwachtende houding van de Nederlandse regering sluit niet aan op de wens van het onderwijsveld. In de gesprekken die de Onderwijsraad heeft gevoerd, bleek dat er behoefte is aan meer helderheid over de strategie en doelstellingen, zodat onderwijsinstellingen beter kunnen anticiperen op toekomstig Europees onderwijsbeleid van de Nederlandse overheid.

In het hoger onderwijs maken instellingen intensief gebruik van de mogelijkheden en de financieringen die de EU biedt. Zo hebben Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs het Europese Universiteiten Initiatief voortvarend opgepakt. Inmiddels zijn drie hogescholen en elf universiteiten betrokken bij een van de Europese allianties. De ontwikkelingsfases en de aandachtsgebieden van de allianties verschillen onderling, maar een aantal van die allianties loopt voorop. De Nederlandse regering volgt op afstand als het gaat om het bieden van kaders en financiering. Aanvankelijk was de Nederlandse regering terughoudend in de waardering van het Europese Universiteiten Initiatief.[78] Volgens de toenmalige minister was het onwenselijk een heel nieuw institutioneel netwerk van Europese universiteiten en hogescholen op te tuigen.[79] Inmiddels spreekt ook de Nederlandse regering onomwonden over het belang van Europese samenwerking tussen instellingen voor hoger onderwijs, en ondersteunt zij het Europese Universiteiten Initiatief nu actief.[80] Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft onlangs aangekondigd deelnemende instellingen extra te financieren om de gezamenlijke ambities van de allianties te ondersteunen.[81] Het ontbreekt echter aan heldere doelstellingen en een duidelijk kader om de ontwikkelingen die zijn ingezet te ondersteunen.

**Doelstellingen Europese Universiteiten Initiatief nog onduidelijk**

De inzet van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap lijkt vooral gericht op het identificeren van knelpunten en uit de weg ruimen van obstakels die zich voordoen bij het vormgeven van een alliantie.[82] Een van de knelpunten is bijvoorbeeld dat de borging van de kwaliteit van gezamenlijke opleidingen (accreditatie) niet goed functioneert. Accreditatie van grensoverstijgende programma's is sinds 2015 mogelijk met de European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes (EA), uitgevoerd door de aangewezen accreditatieorganen van de lidstaten. Deze EA is echter nog niet volledig toepasbaar op de instellingen van een aantal partnerlanden, waardoor men genoodzaakt is het gezamenlijke onderwijsprogramma anders te organiseren. Een ander knelpunt betreft de manier waarop in Nederland de 'macrodoelmatigheid' van een nieuwe opleiding wordt getoetst. Die toets zou te veel losstaan van de accreditatieprocedure en vereist van de instelling een inschatting van de arbeidsmarktbehoefte van het gezamenlijke onderwijsprogramma. Die inschatting blijkt echter in de praktijk moeilijk te maken.

Ondanks de inspanningen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap leven er bij de instellingen fundamentele vragen over de aard en de doelen van het Europese Universiteiten Initiatief. Waar gaat het initiatief naartoe, wat is een 'Europese Universiteit' precies, en wat betekent het initiatief bijvoorbeeld voor instellingen die besluiten niet deel te nemen aan een alliantie? Een strategie is nodig, omdat de Europese Commissie twee pilots heeft aangekondigd om de Europese Universiteit verdergaand te formaliseren. De eerste behelst het testen en faciliteren van een Europees diplomalabel. De tweede pilot betreft de mogelijkheid te experimenteren met instrumenten voor een juridische status van Europese allianties van hogeronderwijsinstellingen.

**78** Europese Universiteiten zijn transnationale allianties van instellingen voor hoger onderwijs met een gezamenlijke langetermijnstrategie, die Europese waarden en een Europese identiteit promoten en samen onderwijs verzorgen over mondiale vraagstukken zoals klimaatverandering, gezondheid en duurzaamheid. Het idee voor het initiatief ontstond op de EU-top in Götenburg in 2017, nadat eerder dat jaar president Emmanuel Macron in zijn Sorbonne-lezing opriep tot verregaande samenwerking tussen Europese instellingen voor hoger onderwijs.
**79** Zie https://www.scienceguide.nl/2018/05/netwerk-van-europese-universiteiten/
**80** Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018; Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2022f.
**81** Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022a.
**82** Ibid.

Ook in het beroepsonderwijs wordt werk gemaakt van Europees onderwijsbeleid. In de Osnabrückverklaring onderstrepen de Europese onderwijsministers en de sociale partners het belang van het beroepsonderwijs voor het herstel na de coronacrisis, de verdere ontwikkeling van de Europese Onderwijsruimte, de ondersteuning van de grote transities en de bijdrage die het beroepsonderwijs kan leveren aan het concurrentievermogen en de arbeidsmarkt van de Europese Unie. Instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs benadrukken het belang van de mbo-sector in de oplossing van grote maatschappelijke vraagstukken, die steeds vaker een grensoverschrijdend, Europees karakter hebben.

Het Nederlandse middelbaar beroepsonderwijs staat internationaal hoog aangeschreven, mede door het overwegend duale karakter van de beroepsopleidingen, en de betrokkenheid van het beroepenveld/bedrijfsleven en sociale partners. Het mbo kan een deel van de oplossing bieden voor de veranderende arbeidsvraag als gevolg van de grote transities die op de Europese Unie afkomen. Mbo-instellingen zijn inmiddels volop bezig die Europese samenwerking vorm te geven. Bijvoorbeeld door actief betrokken te zijn bij de vorming van Centres of Vocational Excellence. Maar vooralsnog ontbreken hiervoor heldere doelstellingen en duidelijke kaders.

Voor de mbo-student is een helder kader eveneens belangrijk. De waarde van vakmensen in Europa neemt sterk toe door de grote transities. De arbeidsmarkt voor vakmensen europeaniseert. Instellingen en de rijksoverheid moedigen internationale mobiliteit van mbo-studenten aan: internationale competenties van mbo-studenten zijn belangrijk.[83] Toch gaapt er een kloof tussen de hoge ambities – 'iedereen' op uitwisseling – en het daadwerkelijke aantal mbo'ers dat internationaal ervaring opdoet. In het hoger onderwijs is 'op Erasmus gaan' een begrip. Jaarlijks volgen ongeveer 17.000 Nederlandse studenten onderwijs aan een buitenlandse universiteit of hogeschool.[84] Onder mbo-studenten is de deelname echter beduidend lager.[85] Dat komt deels door de relatief jonge leeftijd van mbo-studenten en hun beperkte internationale oriëntatie. De verklaring schuilt echter óók in de (on)mogelijkheid om kwalificaties van andere lidstaten te erkennen. Om ambities waar te maken, dient de regering heldere keuzes te maken met betrekking tot bijvoorbeeld de erkenning van kwalificaties.

**Mbo-studenten maken minder gebruik van EU-uitwisselingsprogramma's**

Hoewel het belang van Europese uitwisseling voor mbo-studenten steeds meer aandacht krijgt, maken mbo'ers minder gebruik van de EU-uitwisselingsprogramma's en subsidies dan studenten in het hoger onderwijs. Het aantal personen vanuit het mbo (studenten en staf) dat daaraan met Erasmus+ deelneemt, bedraagt slechts (iets meer dan) een derde van het aantal deelnemers uit het hoger onderwijs. Het budget dat Nuffic als Nationaal Agentschap Erasmus+ beschikbaar heeft voor het mbo, is ook lager dan voor het hoger onderwijs. Bovendien is een Europese uitwisseling voor mbo-studenten minder toegankelijk, omdat het vaak nog ontbreekt aan de erkenning van in het buitenland behaalde kwalificaties. Werkgevers weten niet altijd wat de kwalificaties van internationale sollicitanten precies waard zijn. Dit betekent dat mbo-studenten minder makkelijk hun behaalde studentenpunten kunnen inzetten voor hun diploma.

**83** Onderwijsraad, 2016.
**84** Cijfers van 2017. Zie https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/onderwijs-algemeen/leerlingen-en-studenten/internationale-mobiliteit-van-leerlingen-en-studenten
**85** Nuffic, 2020.





# 3 aan beveling

**Zorg voor een Nederlandse strategische agenda voor Europees onderwijsbeleid**

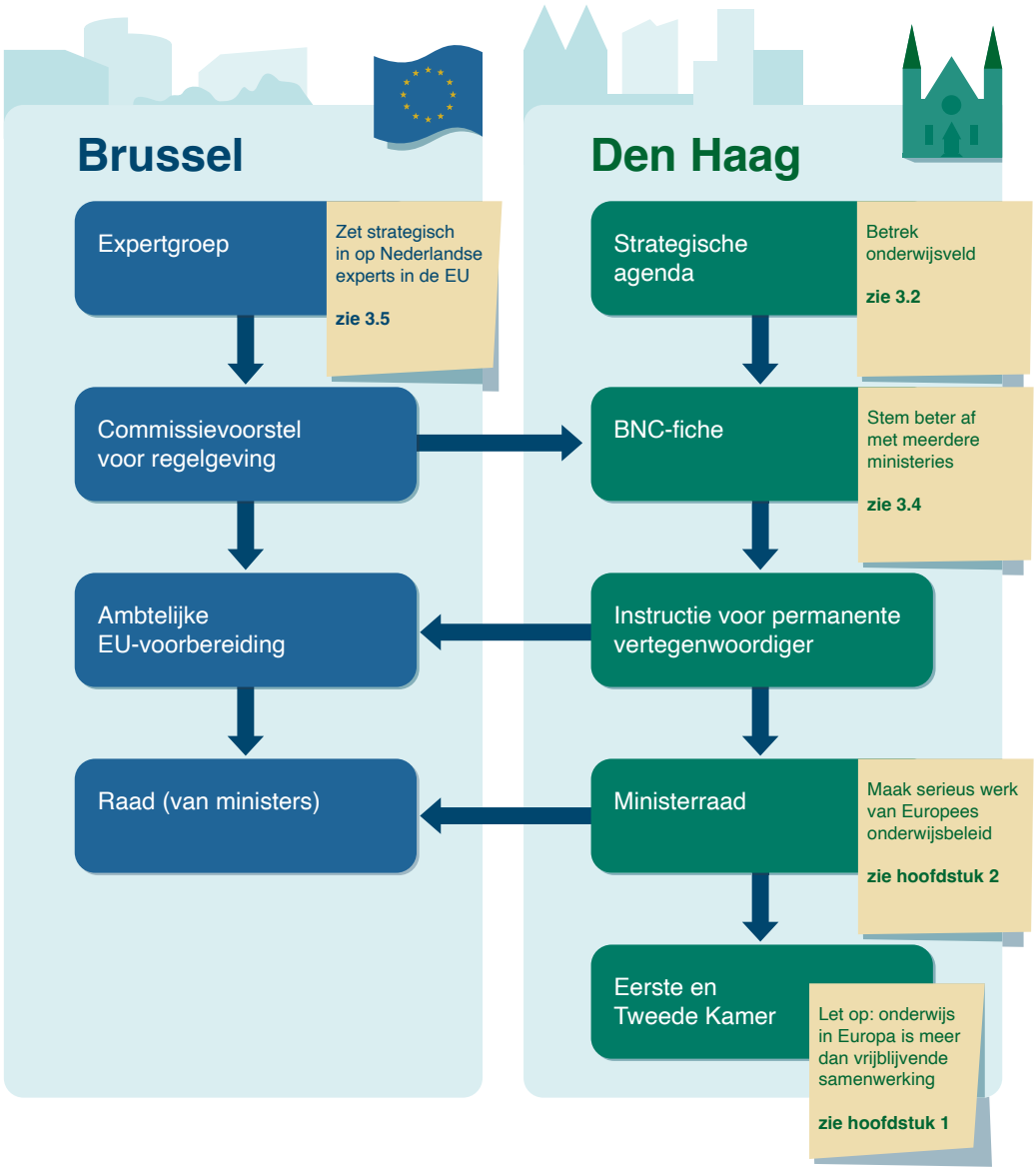
De Onderwijsraad beveelt de onderwijsministers aan een Nederlandse strategische agenda voor Europees onderwijsbeleid op te stellen. Zo kan Nederland het Europees onderwijsbeleid beter benutten en het onderwijs(beleid) in andere EU-lidstaten helpen versterken.

In dit advies vraagt de Onderwijsraad de Nederlandse regering serieus werk te maken van Europees onderwijsbeleid door een proactieve houding aan te nemen. Volgens de raad begint dat met het opstellen van een strategische agenda door de onderwijsministers, als eerstverantwoordelijke bewindspersonen voor Europees onderwijsbeleid. Zo'n agenda is volgens de raad beslist nodig, omdat de afwachtende houding van de regering, vooral ingestoken vanuit het beginsel van subsidiariteit, niet past bij de huidige ontwikkelingen in Europees onderwijsbeleid en evenmin bij de sturingsdynamiek in Brussel (en Straatsburg).

In die strategische agenda staat beschreven wat de Nederlandse inzet is, en hoe deze inzet bijdraagt aan het Nederlands primair en voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs. Zo'n strategische agenda geeft focus en biedt houvast aan de rijksoverheid én aan het onderwijsveld over hoe te opereren binnen Europa. Op die manier kan het Nederlandse onderwijs beter gebruik maken van de mogelijkheden die Europa biedt, en zicht houden en anticiperen op de risico's, en kan Nederland het onderwijs in andere EU-lidstaten helpen versterken. Figuur 2 schetst alvast het besluitvormingsproces rond het Europees onderwijsbeleid.

In dit hoofdstuk reikt de raad bouwstenen aan voor de Nederlandse strategische agenda. Het is aan de onderwijsministers om de agenda inhoudelijk te laden vanuit drie perspectieven: (1) politieke ijkpunten, (2) inbreng en betrokkenheid van het onderwijsveld en (3) 'momentum' en inhoudelijke thema's die spelen in Brussel. De Onderwijsraad benadrukt dat het zaak is om ook ná het Nederlandse voorzitterschap van de EU een strategische agenda voor Europees onderwijsbeleid te hanteren en de doelstellingen en invulling ervan periodiek te herijken.

Figuur 2: Besluitvorming Europees onderwijsbeleid



## 3.1 Maak een routekaart richting EU-voorzitterschap

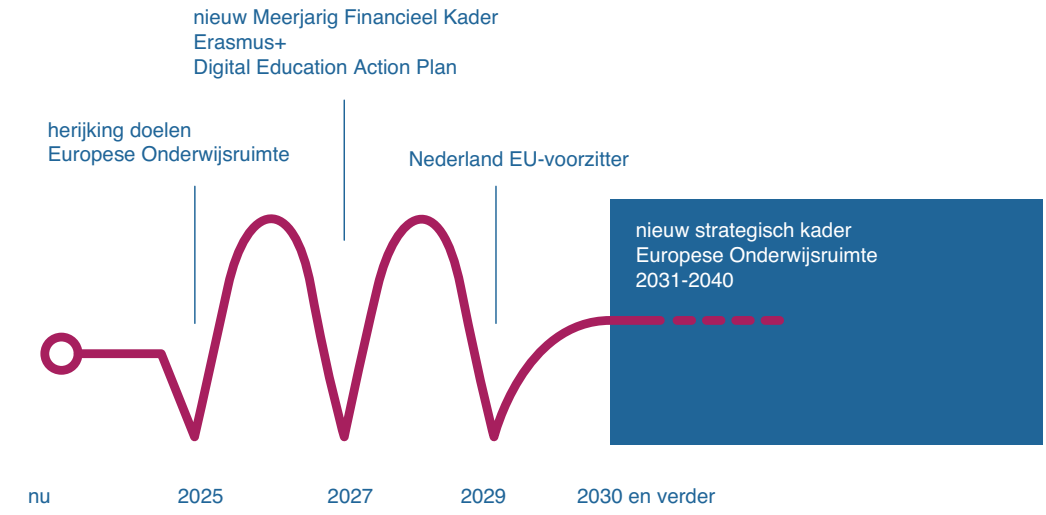
Bij het opstellen van een Nederlandse strategische agenda beveelt de Onderwijsraad aan een routekaart richting het EU-voorzitterschap in 2029 te gebruiken, met momenten waarop strategische besluitvorming in de EU plaatsvindt. Deze momenten kunnen dienen als mijlpalen, zodat de Nederlandse inbreng zorgvuldig en samen met het onderwijsveld en parlement kan worden voorbereid.

Het strategisch kader van de EU op het gebied van onderwijs, de Europese Onderwijsruimte, loopt af in 2030. Het nieuwe kader, dat vanaf 2031 gaat gelden, zal in de jaren daarvóór gestalte krijgen. Europese onderwijsprogramma's bouwen immers op elkaar voort en worden periodiek geëvalueerd en herijkt. De voorbereiding van beleid en besluitvorming in de Raad van de Europese Unie is bovendien gebonden aan termijnen en besluitvormingsmomenten. Een Nederlandse strategische agenda voor Europees onderwijsbeleid houdt rekening met de momenten waarop deze besluitvorming in de EU plaatsvindt of wordt voorbereid. De momenten dienen als mijlpalen om de Nederlandse inbreng (in samenwerking met het onderwijsveld en parlement) zorgvuldig voor te bereiden. Een tijdige standpuntbepaling versterkt de onderhandelingspositie, omdat Nederland haar standpunten dan vooraf kan afstemmen en allianties kan smeden met vertegenwoordigers uit gelijkgestemde lidstaten.[86]

### Gebruik mijlpalen in voorbereiding

Vanaf 2023 vindt er een reeks van strategische besluiten plaats in de Europese Unie, die bepalend zijn voor het strategisch kader voor de Europese Onderwijsruimte, Erasmus+ en het Digital Education Action Plan. In 2023 wordt de voortgang van het huidige strategische kader voor de Europese Onderwijsruimte besproken. Deze tussentijdse evaluatie en de discussie erover zullen bijdragen aan de eindevaluatie en uiteindelijk leiden tot herijking van de doelen in 2025. In 2024 treedt een nieuwe Europese Commissie aan met nieuwe ambities en zijn er verkiezingen voor het Europees Parlement. Ook leden van dit parlement zullen uitspraken doen over de rol van onderwijs in aanpalende beleidsterreinen. In 2027 lopen de huidige periodes van Erasmus+ en het Digital Education Action Plan af. De onderhandelingen over de voortzetting na 2027 van Erasmus+ hangen samen met het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) vanaf 2028. Vanaf dat jaar wordt de Nederlandse regering ook geacht deel te nemen aan regelmatige uitwisselingen tussen de voorgaande, huidige en toekomstige voorzitterschappen in aanloop naar de vaststelling van het nieuwe strategische kader voor de Europese Onderwijsruimte. In 2029 is de Nederlandse regering voorzitter van de Europese Unie en daarmee ook van de Raad van de Europese Unie en de voorbereidende werkgroepen. Nederland heeft dan een sleutelpositie in de gesprekken over het nieuwe strategische kader voor de Europese Onderwijsruimte vanaf 2031.
De Onderwijsraad ziet deze mijlpalen als een mogelijkheid voor de regering om in hink-stap-sprong te bewegen richting 2030 en verder (zie figuur 3). De gedachte is dat de Nederlandse inbreng bij iedere mijlpaal voortbouwt op de inbreng bij de vorige mijlpaal, totdat Nederland in 2029 voorzitter is van de Europese Unie. De mijlpalen vormen zo een stevige voorbereiding op het Nederlandse EU-voorzitterschap.

Figuur 3: Mijlpalen in de voorbereiding op het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2029




86 Het belang van tijdigheid in het EU-beleidsvormingsproces wordt benadrukt door de aanbevelingen van de commissie-Van Voorst tot Voorst (Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden, 2005) en de IOB-evaluatie (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2021).

## 3.2 Betrek en benut de inzet van het onderwijsveld

De raad adviseert om het onderwijsveld intensief te betrekken bij het opstellen van de Nederlandse strategische agenda voor Europees onderwijsbeleid. Nederlandse onderwijsinstellingen, -organisaties, de sectorraden en (overheids)organisaties als de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) en Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) zijn volop bezig met Europese uitwisseling en samenwerking, het verkrijgen van EU-subsidies, deelname aan Europees (vergelijkend) onderzoek en het implementeren van de EU-onderwijsdoelstellingen. Door het onderwijsveld te betrekken bij het opstellen van de Nederlandse strategische agenda, kan de regering hun kennis en kunde benutten en zicht krijgen op hun behoeften en ambities.

### Benut kennis en ervaring van het onderwijsveld door co-creatie

De raad beveelt aan bij het bepalen van de Nederlandse strategische agenda mechanismen te creëren waarmee het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het onderwijsveld doorlopend kennis, ervaring, behoeften en wensen kunnen delen, met elkaar kunnen afstemmen en tot co-creatie van beleid kunnen komen.

Diverse onderwijsinstellingen en partijen in het onderwijsveld hebben ervaring opgedaan met de invoering van Europees onderwijsbeleid en met het aanvragen en verwerven van EU-subsidies. Zij beschikken over expertise, kennis en informatie om de kansen en risico's van Europese ontwikkelingen in te schatten en knelpunten te identificeren bij implementatie in de onderwijspraktijk. Deze kennis, expertise, ervaring en informatie uit de onderwijspraktijk vormen cruciale ingrediënten voor de Nederlandse strategische agenda. Ze bieden het ministerie gelegenheid tot co-creatie: samen met betrokkenen en partijen uit het onderwijsveld de Nederlandse inzet bepalen voor Europees onderwijsbeleid.

Rond het Europese Universiteiten Initiatief wisselen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en hogeronderwijsinstellingen al kennis en ervaring uit. De Onderwijsraad moedigt dit soort uitwisselingen aan, en stelt voor om deze aanpak ook te hanteren voor de Nederlandse strategische agenda. De uitwisselingen tussen het ministerie en (representanten van) het onderwijsveld zouden dan doorlopend moeten plaatsvinden, om helderheid te (blijven) betrachten. Het eerste kader in paragraaf 2.4 laat zien dat het daaraan ontbrak bij het Europese Universiteiten Initiatief.

Een stevige doordenking van de Nederlandse en de Europese ambities op deze onderwerpen in samenspraak met het veld brengt boven tafel wat Nederland in en met Europa wil bereiken. Het maakt helder waarop Nederland in Europa proactief wil inzetten. Het maakt tegelijkertijd duidelijk wat volgens Nederland *geen* onderdeel van Europees onderwijsbeleid moet zijn, maar uitsluitend aan de lidstaten zelf is. Op die manier draagt de Nederlandse strategische agenda ook bij aan een eenduidige verankering van het onderwijsbeleid in de rijksbrede Europastrategie.

### Stimuleer en coördineer participatie van het onderwijsveld in Europees onderwijsbeleid

De Onderwijsraad ziet mogelijkheden om het onderwijsveld, ook na het opstellen van de Nederlandse strategische agenda, structureel te laten participeren in Europees onderwijsbeleid. Op die manier blijft de agenda een waardevol afwegingskader voor de Nederlandse inbreng, en blijft de agenda richting geven aan het beleid van de onderwijsinstellingen in Nederland.

Juist de sturingsdynamiek in Europa op onderwijsgebied biedt ruimte voor onderwijsinstellingen, hun representanten en andere partijen in het onderwijsveld om naast de rijksoverheid deel te nemen aan de vorming, vaststelling en uitvoering van Europees onderwijsbeleid. Dit kan door voort te bouwen op de activiteiten en initiatieven die onderwijsinstellingen en partijen in het veld nu al ondernemen, maar die nog niet worden herkend – en erkend – als participatie in Europees onderwijsbeleid. Veel gebeurt als onderdeel van Europese netwerken via de onderwijsinstelling of via de overkoepelende sectorraden. Ook neemt een aantal partijen uit het onderwijsveld zitting in expertgroepen van de Europese Commissie ter voorbereiding van beleid.

De raad adviseert de onderwijsministers om alle soorten participatie in Europees onderwijsbeleid te stimuleren en te coördineren. Hiertoe dient het ministerie overzicht te verkrijgen (en te houden) over de participatie van het Nederlandse onderwijsveld in Europees onderwijsbeleid. Want niet alle onderwijssectoren en -instellingen zijn op dit moment evenredig betrokken bij Europa. De raad vindt dat de onderwijsministers ervoor moeten zorgen dat alle onderwijssectoren en -instellingen die dat willen, daadwerkelijk kunnen participeren in de totstandkoming en uitvoering van Europees onderwijsbeleid.

Het is dan zaak na te gaan wat het onderwijsveld nodig heeft in termen van mensen, middelen, tijd en kennis om daadwerkelijk te kunnen participeren in Europees onderwijsbeleid en er uitvoering aan te geven.

### Bewaak stelselverantwoordelijkheid

De raad benadrukt dat het belang van participatie van het onderwijsveld niet haaks staat op, of iets afdoet aan, de stelselverantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het Nederlands onderwijs. De overheid moet erop toezien dat belangrijke waarborgen in het stelsel overeind blijven en niet eroderen onder invloed van grensoverschrijdende samenwerking. Dat vergt in ieder geval dat de rijksoverheid goed zicht heeft op de Europese samenwerkingen en op Europees onderwijsbeleid van de onderwijsinstellingen. De raad bedoelt meer specifiek: waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijs, de toegankelijkheid van het onderwijs en het civiel effect van diploma's.[87] Het is aan de onderwijsministers te doordenken hoe Europees onderwijsbeleid ingrijpt op het nationale onderwijsbeleid en -bestel, en vice versa. Zo adviseerde de Onderwijsraad positief over de invoering van het Nederlands Kwalificatiekader (NLQF), maar negatief over de toepassing daarvan op non-formele kwalificaties. Dat laatste kan namelijk geïnterpreteerd worden als een vorm van accreditatie, terwijl daarvan geen sprake is.[88] Als stelselverantwoordelijke dient de rijksoverheid de richting te bepalen, belangen te wegen, knopen door te hakken en keuzes te maken inzake de Nederlandse opstelling in en deelname aan Europees onderwijsbeleid, steeds met het oog op optimalisatie van het Nederlandse onderwijs.

## 3.3 Houd de doelstellingen beperkt

Voor de Nederlandse strategische agenda acht de Onderwijsraad het belangrijk de doelstellingen in aantal en omvang beperkt te houden. Een scherpe focus maakt de strategische agenda werkbaar en effectief.

### Beperkt aantal doelstellingen geeft focus

Een strategische agenda met beperkte doelstellingen geeft focus en biedt houvast aan de rijksoverheid én het onderwijsveld over hoe te opereren binnen het Europese onderwijsbeleid en onderwijsveld. Het maakt de Nederlandse ambities met Europa op het gebied van onderwijs(beleid) zichtbaar. Nu ontbreekt een samenhangend beeld van de Nederlandse ambities.

In Europa maakt deze strategische agenda duidelijk wat de Nederlandse ambities zijn voor het onderwijs. De agenda kan vervolgens als ijkpunt dienen voor bestaande samenwerkingen tussen instellingen en voor samenwerking met andere EU-landen op gedeelde interesses. Daarnaast kan de strategische agenda het onderwijsveld meer duidelijkheid bieden over de te volgen koers. Met een samenhangend beeld van de Nederlandse ambities kan het onderwijsveld anticiperen op de Nederlandse inzet voor Europees onderwijsbeleid.

### Draag bij aan het onderwijs in Nederland en Europa

De Nederlandse strategische agenda dient volgens de raad niet alleen te focussen op hoe Nederland Europees onderwijsbeleid kan benutten voor het eigen onderwijs(beleid). Bijdragen aan de ontwikkeling van het onderwijs in andere lidstaten mag daarvan volgens de raad evenzeer onderdeel zijn. Met gerichte doelstellingen kan Nederland enerzijds gebruik maken van het EU-beleid via studenten- en docentenuitwisseling, EU-subsidies, deelname aan programma's en uitwisselen van vergelijkend onderzoek en kennis. Anderzijds kan Nederland zelf bijdragen aan Europees onderwijsbeleid, zodat andere EU-landen daarvan ook gebruik kunnen maken. De raad ziet versterking van het onderwijs en onderwijsbeleid in andere EU-lidstaten niet als een doel op zich, maar beschouwt het als een manier om de economische en sociale ontwikkeling en brede welvaart van Nederland en van de Europese Unie te ondersteunen. Bovendien leidt kwaliteitsverbetering elders tot minder druk op het Nederlands (hoger) onderwijs

### Houd rekening met verschillen tussen onderwijssectoren

De Onderwijsraad beveelt aan om in de strategische agenda rekening te houden met de wensen en behoeften van de verschillende onderwijssectoren en vraagt hier extra aandacht voor het mbo.

**87** Voor een uitgebreide bespreking van de betekenis van de stelselverantwoordelijkheid van de overheid, zie Onderwijsraad, 2019b.
**88** Onderwijsraad, 2019a.

Onderwijssectoren verschillen in hun wensen en behoeften ten aanzien van en ervaringen met Europees onderwijsbeleid. De Nederlandse strategische agenda moet daar rekening mee houden. Zo maken hogeronderwijsinstellingen het meest gebruik van de EU-subsidies en Europese uitwisselingsprogramma's voor studenten en docenten, en breiden zij hun Europese samenwerkingsverbanden uit. Dit betekent ook dat deze onderwijssector het meest aanloopt tegen problemen bij de implementatie van beleid. Denk aan de toenemende verwevenheid van hogeronderwijsinstellingen, vooral in het kader van de Europese Universiteiten, en de aansluiting van Europees hogeronderwijsbeleid bij het Europese wetenschapsbeleid.

De raad vraagt bij het formuleren van de doelstellingen voor de Nederlandse strategische agenda extra aandacht voor het middelbaar beroepsonderwijs. Het beroepsonderwijs krijgt steeds meer erkenning voor de bijdrage in de oplossing van de ingrijpende opgaven waarvoor Europa staat, zoals het klimaat, de arbeidsmarkt, digitalisering, migratie en energietransitie. Toch maakt het beroepsonderwijs veel minder gebruik van EU-subsidies, Europese uitwisselingsprogramma's voor studenten en docenten, en Europese samenwerkingsverbanden, dan het hoger onderwijs. Voor het beroepsonderwijs is hier nog een wereld te winnen. Specifieke onderwerpen om strategisch te doordenken, zijn volgens de raad een leven lang ontwikkelen en daaraan gekoppeld het vraagstuk rond *microcredentials*[89], het stimuleren van een sterk beroepsonderwijs, duaal leren in andere lidstaten en de erkenning van beroepskwalificaties.

Het primair en voortgezet onderwijs mogen volgens de raad niet buiten beschouwing blijven in de Nederlandse strategische agenda. Zelf geven de sectoren aan behoefte te hebben aan meer kennisuitwisseling met andere Europese landen. Zo is het Nederlands primair onderwijs benieuwd naar hoe andere EU-lidstaten omgaan met lerarentekorten. Het Nederlands voortgezet onderwijs wil meer weten over de inzet van (intelligente) technologie in het onderwijs in andere Europese landen.[90]

De raad beveelt verder aan om uitwisseling van leerlingen, studenten en stafmedewerkers in álle sectoren van het onderwijs in de agenda op te nemen.

## 3.4 Zorg voor afstemming tussen onderwijs en aanpalende beleidsterreinen

Bij het opstellen van een Nederlandse strategische agenda voor Europees onderwijsbeleid adviseert de raad te zorgen voor een goede afstemming tussen onderwijs en aanpalende beleidsterreinen. Dit kan volgens de raad het best door structurele en intensievere afstemming en samenwerking tussen de ministeries.

Een Nederlandse strategische agenda 'werkt' als deze oog heeft voor het geheel en voor de samenhang tussen de onderdelen. Hiertoe moet de overheid zich proactief opstellen, niet alleen ten aanzien van onderwijs, maar juist ook afgestemd met de aanpalende beleidsterreinen. Dat is hard nodig, omdat de EU-onderwijsdoelstellingen geleidelijk aan sterker zijn gekoppeld aan de doelstellingen ten aanzien van de economische en sociale ontwikkeling van Europa en aanvullend het Stabiliteits- en Groeipact voor de euro. Door onderwijs te plaatsen in de context van aanpalende beleidsterreinen, helpt de strategische agenda ook het onderwijsbeleid beter positioneren in de onderhandelingen over het Meerjarig Financiel Kader, met daaraan gekoppeld de financiële kaders van bijvoorbeeld Erasmus+, het ESF+ en het EFRO.

### Verwevenheid EU-beleidsterreinen vraagt meer samenwerking ministeries

Door de toegenomen Europese samenwerking acht de raad een goede afstemming noodzakelijk tussen onderwijs en de aanpalende beleidsterreinen, zoals wetenschapsbeleid, jeugdbeleid en arbeidsmarktbeleid, bij het opstellen van een Nederlandse strategische agenda. Sinds de covid-19-pandemie, de oorlog in Oekraïne, de klimaatcrisis, de energietransitie en digitalisering zijn Europese lidstaten meer gaan samenwerken. Deze samenwerking heeft ook gevolgen voor Europees onderwijsbeleid. Daarop moet volgens de raad beter worden ingespeeld. Dat begint met inzicht in hoe onderwijs en de aanpalende terreinen in EU-verband met elkaar verweven zijn.

**89** Zie begrippenlijst achter in dit advies.
**90** Zie ook Onderwijsraad, 2022b.

Ten eerste hanteert de Europese Unie een andere verdeling van de beleidsdossiers dan de lidstaten. Zo is het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) in de EU ondergebracht bij het directoraat-generaal Werkgelegenheid, terwijl het mbo in Nederland valt onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Europees beleid op het terrein van arbeidsmarkt en economie dat sterk van invloed is op Europees onderwijsbeleid, valt in Nederland onder de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Economische Zaken en Klimaat (EZK).

Ten tweede zet de EU meer in op onderwijs (zie paragraaf 2.2) om een constructieve bijdrage te leveren aan bijvoorbeeld het arbeidsmarktbeleid, regionaal beleid, de Green Deal en de energietransitie (zie paragraaf 2.3). Lidstaten worden er in het Europees Semester[91] op gewezen op welke punten het onderwijsbeleid dient te worden bijgesteld om economische en sociale doelstellingen te behalen. Ook uit het strategisch kader voor de Europese Onderwijsruimte blijkt de ambitie om met onderwijsdoelstellingen nauwer aan te sluiten bij de overkoepelende prioriteiten van de EU.[92] Dit alles pleit ervoor dat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap regelmatig interdepartementale overleggen organiseert over Europees onderwijsbeleid, al dan niet samen met betrokkenen uit het onderwijsveld die actief zijn Brussel en Straatsburg.

## 3.5 Wees structureel betrokken bij EU-beleidsvoorbereiding

De Onderwijsraad beveelt tot slot aan om bij het opstellen van een Nederlandse strategische agenda structureel betrokken te zijn bij de EU-beleidsvoorbereiding op dit terrein, en rekening te houden met de inzet van experts en de sturingsdynamiek in Brussel (en Straatsburg).

### Neem een proactieve houding aan

Actief richting geven aan Europees (onderwijs)beleid vergt van de Nederlandse overheid meer dan alleen een actieve rol in de besluitvorming op het moment dat er een voorstel ligt. Een proactieve houding betekent dat de overheid structureel betrokken is bij de voorbereiding van de strategieën en meerjarenprogramma's van de Europese Commissie, maar ook bij de voorstellen die jaarlijks binnen de programma's worden ontwikkeld. Ook de Europese sturingsdynamiek op onderwijsgebied en de invloed, sturing en het beleid die daar vanuit gaan, vereisen een proactieve houding.

Hoewel de Raad van de Europese Unie over beleidsvoorstellen besluit, is het in veel gevallen de Europese Commissie die de beleidsvoorstellen schrijft. De Commissie verzamelt informatie en bouwt in haar werk voort op de conclusies en aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie. Proactieve betrokkenheid bij Europees onderwijsbeleid vraagt daarom ook betrokkenheid van de Nederlandse regering bij de beleidsontwikkeling in de Commissie. Tijdens die fase kan het beleidsvoorstel al worden beïnvloed, voordat het ter besluitvorming in de Raad van Ministers komt. De Onderwijsraad beveelt aan om met dat doel aan te sluiten op het werkprogramma dat de Europese Commissie jaarlijks publiceert, en waar mogelijk al in de schrijffase betrokken te zijn.[93]

### Zet in op experts

In de EU-beleidsvoorbereiding beveelt de Onderwijsraad aan om Nederlandse experts in de Unie strategisch in te zetten. Een sterke Nederlandse vertegenwoordiging in de expertgroepen is volgens de raad nodig om het onderwijsbeleid in een vroeg stadium te beïnvloeden. Expertgroepen zijn de belangrijkste bron van informatie in de voorbereiding van EU-beleid door de Europese Commissie.[94] De Europese Commissie roept de vergaderingen bijeen, maakt een agenda en stelt doelen. De Commissie is zelf vrij om experts en stakeholders uit te nodigen en te selecteren. Lidstaten kunnen zelf deskundigen afvaardigen naar de thematische expert-/werkgroepen die zijn ingesteld in het kader van de Europese Onderwijsruimte. Voor andere expertgroepen plaatst de Commissie een open oproep, deskundigen kunnen vervolgens zelf solliciteren. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft hier geen directe invloed op, maar zou tijdig in beeld moeten hebben in welke aangekondigde expertgroepen een sterke Nederlandse vertegenwoordiging van belang is en welke Nederlandse deskundigen daarin zouden kunnen deelnemen. Het is daarnaast verstandig in te zetten op strategische detachering van ambtenaren bij het directoraat-generaal Onderwijs, jeugd, sport en cultuur (EAC) of andere relevante diensten van de Commissie.

**91** Zie de begrippenlijst achter in dit advies.
**92** Raad van de Europese Unie, 2021b.
**93** Zie ook Europese Commissie, 2022d.
**94** Akse, 2020.

### Houd rekening met de sturingsdynamiek in Europees onderwijsbeleid

Europees onderwijsbeleid is een resultante van complexe en gelaagde sturingsdynamiek op het terrein van onderwijs, waarbinnen lidstaten en Europese – of aan Europa gelieerde – instituties hun ambities en initiatieven tonen, sturen, samenwerken, invloed uitoefenen en tot afspraken komen. De Onderwijsraad acht het van groot belang dat de Nederlandse onderwijsministers effectief inspelen op, meebewegen in en richting geven aan deze dynamiek om mede vorm te kunnen geven aan Europees onderwijsbeleid. Nederland (de regering, de ministeries en het parlement) kan hiertoe via de contacten in de Europese Commissie en bij onderhandelingen in de Raad van de Europese Unie meer en effectiever inzetten op passende mechanismen en instrumenten, zoals combinaties van wet- en regelgeving, coördinatie, financiering en informatie. Daarnaast zijn partnerschappen cruciaal binnen de Europese sturingsdynamiek. Sociale partners (inclusief onderwijsinstellingen) in de lidstaten en de nationale parlementen weten vaak nauwelijks wat er speelt, en de kennis van en vertrouwdheid met sturingsdynamiek in Europa verschilt per lidstaat. Hierdoor lopen lidstaten mogelijkheden mis om invloed uit te oefenen en mee te sturen in Europa. Een goed netwerk en kennis van andere EU-lidstaten zijn cruciaal om de kansen van het Nederlands EU-voorzitterschap volop te benutten en serieus werk te maken van de Nederlandse onderwijsstrategie voor Europa. Regulier contact vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met de ambassades van de 26 EU-lidstaten en hun permanente vertegenwoordiging bij de Unie en de Nederlandse ambassades in Europese hoofdsteden is daarbij behulpzaam.



# Begrippenlijst

**Beoordeling nieuwe commissievoorstellen in (BNC-)fiches**
In een BNC-fiche verwoordt het kabinet het Nederlandse standpunt ten aanzien van een voorstel van de Europese Commissie. Een BNC-fiche bevat een samenvatting van het beleidsvoorstel van de Europese Commissie en een Nederlands oordeel over de subsidiariteit en evenredigheid van het voorstel. Daarnaast wordt een inschatting gemaakt van de financiële en juridische implicaties en de haalbaarheid van het voorgestelde beleid. Het fiche wordt opgesteld door het eerstverantwoordelijke ministerie en vastgesteld in de minsterraad, waarna het parlement en Nederlandse Europarlementariërs het ontvangen. De onderhandelaars van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie baseren hun inzet tijdens de uitonderhandeling van een voorstel onder meer op het BNC-fiche.

**Bolognaverklaring**
De Bolognaverklaring is een afspraak tussen 29 Europese landen om hun stelsels van hoger onderwijs te hervormen. De Bolognaverklaring heeft het Bolognaproces in gang gezet, waarbij inmiddels 48 Europese landen en de Europese Commissie zich hebben aangesloten. Het doel van de verklaring in 2010 was te komen tot een Europese hogeronderwijsruimte (EHEA). De deelnemende landen hebben onder meer afspraken gemaakt over een grotere mobiliteit voor studenten, de invoering van een bachelor-masterstructuur, de overdracht van studiepunten, samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bevordering van de samenwerking in de kwaliteitsbewaking.

**Cedefop**
Het Europees Centrum voor ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop) is een van de agentschappen van de Europese Unie. Het centrum ondersteunt de ontwikkeling en uitvoering van het Europees beleid inzake beroepsonderwijs en -training. Het Cedefop helpt de Europese Commissie, de EU-lidstaten en de sociale partners met het beleid inzake beroepsonderwijs en -training. Dat doet het door kennis te verspreiden, empirische gegevens te verstrekken en diensten te leveren met het oog op beleidsvorming, en door de kennisuitwisseling te faciliteren tussen actoren op Unieniveau onderling en met nationale actoren.

**Centres of Vocational Excellence**
Centres of Vocational Excellence, ofwel kenniscentra voor beroepsopleidingen, zijn internationale samenwerkingsverbanden tussen instellingen voor (middelbaar) beroepsonderwijs en partners op de (regionale) arbeidsmarkt. Doel is de kwaliteit van het beroepsonderwijs te verhogen en bij te dragen aan regionale ontwikkeling, innovatie, vorming van industriële clusters, slimme specialisaties en sociale inclusie.

**Digital Education Action Plan (DEAP)**
In 2020 presenteerde de Europese Commissie haar tweede Actieplan voor digitaal onderwijs (2021-2027). De Europese Commissie wil digitalisering in het onderwijs versterken. Het actieplan heeft twee strategische prioriteiten: (1) bevordering van de ontwikkeling van een goed presterend digitaal onderwijsecosysteem, en (2) verbetering van de digitale vaardigheden en competenties van de Europese bevolking met het oog op de digitale transformatie. De looptijd van het huidige plan is gelijkgeschakeld met het Erasmus+-programma.

**Erasmus+**
Erasmus+ is een Europees subsidieprogramma voor onderwijs, opleiding, jongeren en sport. Het heeft onder meer tot doel de onderwijskwaliteit te bevorderen, werkloosheid (vooral onder jongeren) te bestrijden, innovatie te ondersteunen en de samenwerking en mobiliteit met EU-partnerlanden te bevorderen. De looptijd van het huidige programma is 2021-2027.

**Europa 2020-strategie**
De Europa 2020-strategie was de langetermijnaanpak van de Europese Unie voor een sterke en duurzame economie met veel werkgelegenheid. Deze bouwde voort op de Lissabonstrategie en moest ervoor zorgen dat de Europese economie zich ontwikkelde tot een zeer concurrerende, sociale en groene markteconomie. Net als bij de Lissabonstrategie was de looptijd van de Europa 2020-strategie tien jaar.

### Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)
Het EFRO is gericht op het verkleinen van de verschillen tussen regio's in Europa. Met dit fonds wil de Europese Unie de sociaaleconomische ontwikkeling van achtergebleven regio's bevorderen, onder meer door samenwerking tussen de regionale arbeidsmarkt, onderwijs en innovatie. Binnen alle EFRO-programma's voor 2021-2027 ligt de focus op een 'slimmer' en 'groener' Europa.

### Europees Parlement
Het Europees Parlement is de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging van de Europese Unie en is samen met de Raad van de Europese Unie (zie verderop) bevoegd wetsvoorstellen te wijzigen of aan te nemen en te besluiten over de EU-begroting. Daarnaast houdt het Europees Parlement toezicht op de werkzaamheden van de Europese Commissie en andere EU-organen.

### Europees Semester
Het Europees Semester is de jaarlijkse cyclus voor de afstemming van het economisch en begrotingsbeleid van de EU-lidstaten, die in 2011 is ingesteld na de eurocrisis. Binnen het Semester analyseert de Europese Commissie de nationale begrotingen van de lidstaten en doet hen vervolgens aanbevelingen, waarmee ze rekening moeten houden bij het opstellen van hun nationale begroting.

### Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+)
Het ESF+ is een groot Europees fonds voor versterking van EU-beleid op het gebied van werkgelegenheid, sociale zaken, onderwijs en vaardigheden. In het ESF+ komen vier programma's samen: het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD), het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief en het Europees programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI).

### EU-level targets / benchmarks
EU-level targets zijn niet-bindende afspraken waarbij lidstaten zich gezamenlijk inspannen om de gemiddelde doelen op EU-niveau te behalen.

### (New) European Skills Agenda
De (New) European Skills Agenda (for sustainable competitiveness, social fairness and resilience) van de Europese Commissie is verschenen in 2020 en omvat een vijfjarig plan met als doel de kwaliteit en relevantie van aangeleerde vaardigheden te versterken, kwalificaties beter zichtbaar en vergelijkbaar te maken, en gebruik van relevante vaardigheden op de arbeidsmarkt te verbeteren. De agenda is voortgekomen uit het idee dat verduurzaming, digitalisering en de pandemie een grote omscholing van de Europese beroepsbevolking vereisen, omdat er een *mismatch* bestaat tussen wat jongeren in het onderwijs leren en wat de arbeidsmarkt van hen vraagt. De New European Skills Agenda bouwt voort op de 2016 Skills Agenda. De agenda wordt uitgevoerd via bestaande programma's zoals het ESF en Erasmus+. De Commissie heeft 2023 uitgeroepen tot Year of Skills.

### Europese Commissie
De Europese Commissie is het uitvoerend orgaan van de Europese Unie. De Europese Commissie bestaat uit 27 Eurocommissarissen, die verantwoordelijk zijn voor een of meerdere beleidsgebieden. De Europese Commissie heeft initiatiefrecht, dat betekent dat ze op de meeste beleidsterreinen als enige instelling voorstellen mag doen voor nieuwe wetgeving. Daarnaast handhaaft ze de toepassing van EU-verdragen, voert ze de begroting uit en beheert de programma's. Ten slotte zorgt de Commissie voor de externe vertegenwoordiging van de Europese Unie op terreinen waarvoor ze bevoegd is.

### Europese Onderwijsruimte
De Europese Onderwijsruimte (ook wel European Education Area) is een initiatief van de EU uit 2017 met als doel de onderwijssamenwerking tussen EU-lidstaten naar een hoger niveau te brengen en bij te dragen aan sociale en economische groei, de groene transitie en de digitale transitie. Binnen de Europese Onderwijsruimte streven lidstaten naar kwaliteit, kansengelijkheid en inclusie van onderwijs. Een leven lang leren en mobiliteit voor Europese burgers vallen hieronder, evenals borging van de kwaliteit van leraren en opleiders.

**Europese Unie (EU)**
De Europese Unie is een statenverband waarvan 27 Europese landen lid zijn. Zij voeren met name gemeenschappelijk beleid op het gebied van een vrije binnenmarkt, ontwikkeling, milieu, handel, landbouw en hulpverlening bij natuurrampen. De EU heeft zeven instellingen: het Europees Parlement, de Europese Raad (van regeringsleiders), de Raad van de Europese Unie (van vakministers), de Europese Commissie, het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Europese Centrale Bank en de Europese Rekenkamer.

**Europese Universiteiten**
Europese Universiteiten zijn transnationale allianties van instellingen voor hoger onderwijs met een gezamenlijke langetermijnstrategie, die Europese waarden en een Europese identiteit promoten en gezamenlijk onderwijs verzorgen over mondiale vraagstukken zoals klimaatverandering, gezondheid en duurzaamheid. Het initiatief is onderdeel van het Erasmus+-programma.

**Eurydice**
Eurydice is een online catalogus van de Europese Commissie waarin de Europese onderwijsstelsels worden beschreven en met elkaar worden vergeleken.

**Evenredigheidsbeginsel**
Het evenredigheidsbeginsel houdt binnen de EU in dat de Unie niet verder mag gaan dan nodig is om de doelstellingen van de verdragen te verwezenlijken. Evenredigheid is als een van de leidende beginselen van de Europese Unie opgenomen in artikel 5, lid 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

**Handvest van de grondrechten van de Europese Unie**
In het Handvest van de grondrechten staan alle grondrechten die in de EU gelden. Het gaat om onderwerpen als vrijheid, gelijkheid, solidariteit en burgerschap. De meeste van deze rechten zijn al extra beschermd door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) van de Raad van Europa. Het Handvest van de grondrechten is sinds 1 december 2009 juridisch bindend voor de instellingen van de EU en voor de EU-lidstaten, maar alleen wanneer die het EU-recht ten uitvoer brengen.

**Kopenhagenproces**
Het Kopenhagenproces startte in 2002 toen 31 Europese landen instemden met een verklaring om de Europese samenwerking op het gebied van beroepsonderwijs en -training te versterken. Het Kopenhagenproces was onderdeel van de Lissabonstrategie. Het doel van het Kopenhagenproces is de aantrekkelijkheid en kwaliteit van het beroepsonderwijs te verbeteren. Deelnemende landen hebben onder meer afspraken gemaakt over de vergelijkbaarheid van beroepskwalificaties, samenwerking met betrekking tot kwaliteitsborging, de overdracht van VET-credits (Vocational Education and Training) en een leven lang leren.

**Lissabonstrategie**
De Lissabonstrategie was de Europese langetermijnstrategie om de Europese Unie tot de meest concurrerende, op kennis gebaseerde regio van de wereld te maken. Onderdeel van de afspraken was de doelstelling de publieke investeringen in onderzoek en innovatie te laten groeien tot 3% van het bruto binnenlands product in 2010.

**Meerjarig Financieel Kader**
Het Meerjarig Financieel Kader (MFK) is de langetermijnbegroting van de EU voor zeven jaar en de basis voor de jaarlijkse begroting. De maximumbedragen van diverse begrotingen in de EU worden hierin vastgesteld, bijvoorbeeld Erasmus+, ESF+ en het EFRO. In 2023 vindt een tussentijdse evaluatie plaats en in 2025 beginnen de gesprekken voor een nieuwe periode van zeven jaar.

**Microcredentials**
Microcredentials zijn certificeringen van de leerresultaten van kleine onderwijseenheden, zoals een korte cursus, een opleiding of onderdelen van een opleiding. Het is een flexibele manier om mensen te helpen de nodige kennis, vaardigheden en competenties aan te leren voor hun persoonlijke of professionele ontwikkeling.

### Open Coördinatiemethode
De Open Coördinatiemethode (OCM) is een vorm van zachte sturing binnen de sturingsdynamiek van Europa voor beleidsterreinen waarover lidstaten zelf beslissen, maar waar een behoefte bestaat aan onderlinge afstemming. Bij de Open Coördinatiemethode bepalen en evalueren de EU-lidstaten samen beleidsdoelstellingen, waarna ze deze doelstellingen naar eigen inzicht kunnen vertalen naar nationaal beleid. Het is een combinatie van nationale aanpassing en Europese samenwerking, gebaseerd op consensus. Hoewel doorgaans alle lidstaten deelnemen, is de samenwerking niet bindend, wat kan leiden tot differentiatie in nationaal beleid.

### Osnabrückverklaring 2021-2025
De Osnabrückverklaring van de ministers van onderwijs beschrijft vier doelen van het beroepsonderwijs om bij te dragen aan herstel na de pandemie en de groene en digitale transitie, namelijk (1) excellent en hoogwaardig beroepsonderwijs, (2) beroepsonderwijs in het post-initieel onderwijs en een leven lang leren, (3) de bijdrage van het beroepsonderwijs aan de klimaattransitie en (4) grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking.

### Raad van de Europese Unie
De Raad van de Europese Unie (ook wel Raad van Ministers genoemd) vertegenwoordigt de regeringen van de EU-lidstaten en is, samen met het Europees Parlement, het belangrijkste besluitvormende orgaan van de Europese Unie. De Raad stelt, in samenspraak met het Europees Parlement en op basis van voorstellen van de Europese Commissie, EU-wetgeving vast en coördineert het beleid van de EU-lidstaten. Verder ontwikkelt de Raad het buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU en sluit overeenkomsten met andere landen en internationale organisaties. Ten slotte stelt de Raad samen met het Europees Parlement de EU-begroting vast. De Raad van de Europese Unie vergadert in verschillende samenstellingen, afhankelijk van het te behandelen beleidsterrein. Wanneer de Raad bijvoorbeeld over onderwijs vergadert, komen de ministers van onderwijs van de EU-lidstaten bijeen. Deze bijeenkomst wordt de Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport (OJCS-Raad) genoemd. Het beroepsonderwijs en meer specifiek het beleid dat is gericht op vaardigheden en de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt komt ook ter sprake in de Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC-Raad; ook Epsco). De Raadsvergaderingen worden voorbereid door ambtenaren uit de lidstaten en de Permanente Vertegenwoordiging van de lidstaten bij de EU.

### Raad van Europa
De Raad van Europa is een organisatie waarvan *alle* Europese landen lid zijn, uitgezonderd Rusland, Belarus, Kazachstan en Vaticaanstad. De Raad van Europa is een samenwerkingsverband tussen Europese regeringen, niet te verwarren met de Europese Unie en de Europese Raad. De Raad van Europa heeft als doel mensenrechten, de rechtsstaat en democratie in heel Europa te beschermen en te versterken. Daarbij hoort ook aandacht voor de Europese cultuur en diversiteit.

### OESO
De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) of Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) is een intergouvernementele organisatie die zich inzet voor de bevordering van economische ontwikkeling en wereldhandel. Het samenwerkingsverband bestaat uit 38 landen en biedt een platform om sociaal en economisch beleid te bestuderen en te coördineren. De aangesloten landen proberen een gezamenlijk beleid te voeren om zo duurzame economische groei te stimuleren, werkgelegenheid te bevorderen, financiële stabiliteit te waarborgen en economische ontwikkelingen in andere landen te ondersteunen.

### PISA
Het Programme for International Student Assessment (PISA) is een internationaal vergelijkend onderzoek dat de vaardigheden en kennis in wiskunde, natuurwetenschappen en lezen van 15-jarigen test. Ongeveer tachtig landen doen mee aan PISA. Het onderzoek staat onder toezicht van de OESO.

### Subsidiariteitsbeginsel
Het subsidiariteitsbeginsel in de Europese Unie betekent dat het optreden van de Unie op beleidsterreinen die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, alleen is toegestaan als de doelstellingen van dat beleid niet voldoende door de lidstaat kunnen worden verwezenlijkt, en anderzijds de Unie daartoe wel in staat is. Het is als een van de leidende beginselen van de Europese Unie opgenomen in artikel 5, lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

### Zachte vormen van sturing
Zachte vormen van sturing, ook wel aangeduid met de Engelste term *soft governance*, zijn manieren van sturen met instrumenten die minder dwingend zijn en meer ruimte laten voor eigen betekenis en invulling dan harde sturingsinstrumenten zoals ge- en verboden en financiële sancties. Zachte vormen van sturing komen tot stand wanneer diverse actoren samen akkoorden of handreikingen ontwikkelen.

### Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)
In dit verdrag staan de waarden waaraan de Europese Unie en alle lidstaten zich moeten houden, en de belangrijkste doelstellingen van de Europese Unie. Dit verdrag vormt samen met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) de juridische basis van de Europese Unie. Het Verdrag betreffende de Europese Unie is op 7 februari 1992 getekend door de twaalf lidstaten van de Europese Gemeenschap. Het VEU was onderdeel van het Verdrag van Maastricht. Het verdrag is sindsdien een aantal keer gewijzigd. De laatste wijzigingen, door het Verdrag van Lissabon, werden op 1 december 2009 van kracht.

### Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU)
Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) is een gewijzigde versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG). De gewijzigde versie is in 2009 van kracht geworden. In het VwEU staat wat de bevoegdheden zijn van de Europese Unie, en op welke manier de Unie die bevoegdheden kan uitoefenen. Dit verdrag vormt samen met het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) de juridische basis van de Unie.

## Geraadpleegd

| | |
|---|---|
| Mevrouw T.N. Aler | Vereniging van Leraren in Levende Talen |
| Mevrouw G. Allard | ROC van Amsterdam-Flevoland |
| Mevrouw E.A.M. van den Bergh | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| De heer J. Blaas | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| Mevrouw D. de Boer | Innofius |
| Mevrouw L. van den Bosch | Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland (NOB) |
| De heer J.F.M. Brink | Vereniging van Leraren in Levende Talen |
| Mevrouw M. Brugman | Nederlandse Unesco Commissie |
| De heer J. Bruins | Universiteit Leiden |
| Mevrouw M. Brussaard | ArtEZ Hogeschool voor de Kunsten |
| De heer M. Chahim | Europees Parlement |
| De heer J. Divis | SLO |
| De heer P.J. Duisenberg | Universiteiten van Nederland |
| Mevrouw A. Eekhout | Europees Parlement |
| De heer K. van Eunen | Vereniging van Leraren in Levende Talen |
| Mevrouw L. van Eupen | Nuffic/Nationaal agentschap Erasmus+ |
| De heer D. van Gessel | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| De heer M. Goffart | Europese Commissie |
| Mevrouw N. Groenendijk | Nuffic/Nationaal Agentschap Erasmus+ |
| Mevrouw G.P.M. van Haren | European School Heads Association |
| Mevrouw N. de Hertog | Europees Parlement |
| De heer M. Holtkamp | Universiteit Leiden |
| De heer J. de Hoogen | Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie |
| Mevrouw C. Hueting | VO-raad |
| Mevrouw E. van Kampen | De Haagse Hogeschool |
| De heer B. Kamphuis | Verus |
| Mevrouw A. Kamphuis | Nationaal Coördinatiepunt EQAVET |
| De heer H.P.A. Knops | Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie |
| De heer L. Kroes | Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) |
| Mevrouw E. de Lange | Europees Parlement |
| De heer M.H.J. Limmen | Vereniging Hogescholen |
| Mevrouw S. Linders | Curio |
| Mevrouw N.A. Markslag | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| De heer B. van der Meulen | Universiteit Twente |
| De heer G. Muijzers | Europese Commissie |
| De heer D. de Paepe | Europees Parlement |
| De heer B. Pierik | Universiteiten van Nederland |
| De heer H. van der Plas | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| De heer M. Polzin | MBO Raad |
| Mevrouw S. Rafaela | Europees Parlement |
| Mevrouw K. van de Ridder | Europese Commissie |
| De heer J. Rienks | Netherlands house for Education and Research (Neth-ER) |
| Mevrouw A. de Ruiter | Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap |
| Mevrouw B. Sterk | PO-Raad |
| Mevrouw K.J.C. Straus | Algemene Vereniging Schoolleiders |
| Mevrouw D. Termorshuizen | Nationaal Coördinatiepunt EQAVET |
| De heer M. Teutsch | Europese Commissie |
| Mevrouw T. Thede | Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) |
| Mevrouw L. Tims | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Mevrouw D. Veldhuis | Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU |
| De heer R.J. de Vries | Verus |
| De heer F. Weima | PO-Raad |

## Literatuur


Adviesraad Internationale Vraagstukken (2022). *Slimme industriepolitiek: een opdracht voor Nederland in de EU*. AIV-advies 120. Den Haag: AIV.

Akse, E. (2020). *How the EU institutions work: Your handbook and guide to EU decision-making*. London: John Harper.

Brandsen, T., Boogers, M., & Tops, P. (2006). Soft governance, hard consequences: The ambiguous status of unofficial guidelines. *Public Administration Review*, *66*(4), 546-553.

Burchell, G., Gordon, C., & Miller, P. (eds.) (1991). *The Foucault effect: Studies in governmentality.* Chicago: The University of Chicago Press.

Denktank Coronacrisis (2020). *Investeren in Europese samenwerking.* Den Haag: SER.

Europees Parlement & Raad van de Europese Unie (2006). Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren. 2006/962/EG.

Europees Parlement (2020). Resolutie van het Europees Parlement van 15 september 2020 over de doeltreffende maatregelen voor een “groen” Erasmus+, Creatief Europa en het Europees Solidariteitskorps (2019/2195 (INI)). P9_TA(2020)0211.

Europees Parlement (2022). Resolutie van het Europees Parlement van 9 juni 2022 over de oproep tot een conventie voor een herziening van de Verdragen. 2022/2705(RSP).

Europese Commissie (2010). Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. COM/2010/2020.

Europese Commissie (2016). Een nieuwe agenda voor vaardigheden voor Europa: Samenwerken ter versterking van het menselijk kapitaal, de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt en het concurrentievermogen. COM/2016/381.

Europese Commissie (2020). Actieplan voor digitaal onderwijs (2021-2027). COM(2020) 624 final.

Europese Commissie, European Education and Culture Executive Agency (2022a). *Increasing achievement and motivation in mathematics and science learning in schools. Eurydice report.* Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

Europese Commissie, directoraat-generaal Onderwijs, jeugd, sport en cultuur (2022b). *Successful PISA stories in the EU: how some Member States have been able to improve their performance over time.* Final Report. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

Europese Commissie (2022c). Mededeling van de Europese Commissie over de Conferentie over de toekomst van Europa. COM (2022) 404 final.

Europese Commissie (2022d). Commission work programme 2023: A union standing firm and united. COM(2022) 548 final.

Fasoglio, D., Moonen, M., & Tammenga, M. (2022). *Verkenning voor de formalisatie van het Europees Referentiekader voor Talen in het Nederlandse onderwijs*. Amersfoort: SLO.

Foucault, M. (1988). *Madness and Civilization: A History of Insanity in the Age of Reason*. London: Tavistock.

Foucault, M. (1995). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Vintage.

Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden (2005). Eindrapport. Den Haag.

Gjaltema, J., Biesbroek, R., & Termeer, K. (2020). From government to governance… to meta-governance: a systematic literature review. *Public Management Review*, *22*(12), 1760-1780.

Gornitzka, Å. (2018). Organising Soft Governance in Hard Times – The Unlikely Survival of the Open Method of Coordination in EU Education Policy. *European Papers – A Journal on Law and Integration*, *2018*(1), 235-255.

Hooge, E. (2015). Connecting with the World of Work: horizontal accountability processes in institutions providing Vocational Education and Training (VET). *European Journal of Education*, *50*(4), 478-496.

Klijn, E.H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review, 10*(4), 505-525.

Ministerie van Algemene Zaken (2022). *Coalitieakkoord 2021-2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. Den Haag: AZ.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008). BNC-fiche over de Mededeling inzake meertaligheid. Den Haag: BZ.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Tactisch en praktisch: Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid.* IOB-evaluatie. Den Haag: BZ.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022a). Aanbieding IOB-evaluatie Coördinatie van het Nederlandse Europabeleid en kabinetsreactie. Kamerbrief 1 februari 2022. Den Haag: BZ.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022b). *Staat van de Unie 2022*. Den Haag: BZ.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022c). Hoofdlijnennota Europawet. Kamerbrief 2 juni 2022. Den Haag: BZ.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022d). Uitkomsten van de Conferentie over de Toekomst van Europa. Kamerbrief 10 juni 2022. Den Haag: BZ.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022e). Staat van de Europese Unie 2022. Kamerbrief 8 juli 2022. Den Haag: BZ.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022f). BNC-fiche over de Europese strategie voor universiteiten en Raadsaanbeveling transnationale samenwerking hoger onderwijs. Den Haag: BZ.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018). Internationaliseren in evenwicht. Kamerbrief 4 juni 2018.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022a). Ondersteuning voor de Nederlandse deelnemers aan het Europese Universiteiten Initiatief. Kamerbrief 14 oktober 2022.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022b). Geannoteerde agenda OCJS-Raad 28 en 29 november 2022. Kamerbrief 15 november 2022. Den Haag; OCW.

Nuffic (2020). *Internationale mobiliteit in het Nederlandse mbo*. Den Haag: Nuffic.

Olsen, J.P. (1988). Administrative reform and theories of organization. In C. Campbell & B.G. Peters (eds.), *Organizing Governance, Governing Organizations.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Onderwijsraad (2003). *Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2004). *Onderwijs en Europa: Europese invloeden in Nederland.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016). *Internationaliseren met ambitie*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019a). Advies wetsvoorstel NLQF. Brief aan de minister van OCW 29 mei 2019.

Onderwijsraad (2019b). *Onderwijsvrijheid én overheidszorg. Spanning in artikel 23.* Den Haag: Onderwijsraad

Onderwijsraad (2022a). Vluchtelingen en onderwijs. Brief aan de minister van OCW 16 maart 2022.

Onderwijsraad (2022b). *Inzet van intelligente technologie*. Den Haag: Onderwijsraad.

Parcerisa, L., Fontdevila, C., & Verger, A. (2021). Understanding the PISA Influence on National Education Policies: A Focus on Policy Transfer Mechanisms. In A. Wilmers & S. Jornitz (eds.), *International Perspectives on School Settings, Education Policy and Digital Strategies: A Transatlantic Discourse in Education Research*. Leverkusen: Verlag Barbara Budrich.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

Raad van de Europese Unie (2021a). Resolutie van de Raad betreffende een strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding met het oog op de Europese Onderwijsruimte en verder (2021-2030). 2021/C 66/01.

Raad van de Europese Unie (2021b). Resolutie van de Raad betreffende de governancestructuur van het strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding met het oog op de Europese Onderwijsruimte en verder (2021-2030). (2021/C 497/01).

Rose, N. (1999). *Governing the soul: The shaping of the private self.* Second edition. London/New York: Free Association Books.

Sociaal-Economische Raad (2019). *Prioriteiten voor een fair Europa*. Den Haag: SER.

Theisens, H., Hooge, E.H., & Waslander, S. (2016). Steering Dynamics in Complex Education Systems: A Conceptual Exploration. *European Journal of Education and Research*, *51*(4), 463-477.

Waslander, S., Hooge, E.H., & Theisens, H. (2017). *Zicht op Sturingsdynamiek*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Waldow, F. (2009). What PISA Did and Did Not Do: Germany after the 'PISA-shock'. *European Educational Research Journal, 8*(3), 476-483.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie. Den Haag: WRR.*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021). *Achtergrondnotitie over versterking van EU-beleid op basis van Europese Variaties*. Den Haag: WRR.

Wilkoszewski, H., & Sundby, E. (2014). *Steering from the centre: New modes of governance in multi-level education systems*. OECD Education Working Papers No. 109.

# Colofon

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk en staat tegelijkertijd midden in de samenleving en het onderwijs. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. En ze worden gevoed door kennis en ervaring uit de onderwijspraktijk en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

**Samenstelling raad**
prof. dr. E.H. (Edith) Hooge (voorzitter)
dr. O. (Orhan) Agirdag
prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta
prof. dr. P.W.A. (Pieter) Huisman
dr. A. (Esmah) Lahlah
dr. D.J.M. (Dominique) Majoor
D. (Daisy) Mertens MEd
dr. C.J. (Cor) van Montfort
prof. dr. S.F. (Susan) te Pas
prof. dr. T. (Trudie) Schils
drs. L.Y.P. (Luc) Sluijsmans
drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, maart 2023

ISBN 978-94-6121-083-8
Nr. AD. 2300011

**Bestellingen van publicaties**
Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00

**Ontwerp**
thonik

**Fotografie**
Edwin Walvisch
© Onderwijsraad, Den Haag
**Visualisaties**
Things To Make And Do

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

www.onderwijsraad.nl
secretariaat@onderwijsraad.nl
tel: +31 70 310 00 00