

Fiche 2: Actieplan digitaal onderwijs 2021-2027

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Actieplan voor digitaal onderwijs 2021-2027: Onderwijs en opleiding herbronnen voor het digitale tijdperk

b) Datum ontvangst Commissiedocument

30 september 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM(2020) 624 final

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0624:FIN:NL:PDF>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet van toepassing

f) Behandelingstraject Raad

Raad van Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

2. Essentie voorstel

In het 'Digital Education Action Plan 2021-2027' beschrijft de Commissie hoe de EU nationale onderwijsstelsels kan helpen omgaan met de huidige COVID-19 crisis en de lange termijn digitale transformatie van de samenleving. Tevens moet het actieplan de recente Vaardighedenagenda¹ en de daarin voorgestelde EU-doelstelling² ondersteunen door een visie te schetsen voor strategische vaardigheden binnen alle onderwijsniveaus en voor alle niveaus van digitale vaardigheden (van basis-tot gevorderd niveau). Het actieplan is tegelijk uitgebracht met de mededeling over de Europese Onderwijsruimte (EEA) en dient bij te dragen aan de doelen van de EEA³.

Voor het versterken van digitalisering in het onderwijs heeft de Commissie twee strategische prioriteiten benoemd. Ten eerste, het bevorderen van een hoogwaardig digitaal onderwijsecosysteem. Ten tweede, het versterken van digitale vaardigheden en competenties voor de digitale transformatie. In totaal worden veertien initiatieven aangekondigd.

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2906.

² Deze doelstelling is dat het aandeel volwassenen met ten minste een basisniveau van digitale vaardigheden wordt vergroot naar 70% in 2025.

³ Zie apart BNC-fiche

Om de ontwikkeling van een goed presterend ecosysteem van digitaal onderwijs te bevorderen benoemt de Commissie de volgende zes initiatieven die in samenwerking met de lidstaten moeten worden genomen. Ten eerste en tweede een Raadsaanbeveling over de faciliterende factoren voor succesvol digitaal onderwijs en een Raadsaanbeveling over online en afstandsonderwijs voor primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo). Ten derde een 'European Digital Education Content Framework' en verkennen van een Europees uitwisselingsplatform voor het delen van gecertificeerde online bronnen voor het onderwijs, en koppelen van bestaande onderwijsplatforms. Ten vierde wil de Commissie connectiviteit ondersteunen van scholen binnen het *Connecting Europe Facility* Programma (CEF), en wil het gebruik van EU-financieringsmogelijkheden bevorderen. Ten vijfde moet er gebruik gemaakt worden van het Erasmus+ programma om de digitale transformatie te steunen binnen verschillende niveaus van het onderwijs en om digitale pedagogiek, expertise en gebruik van digitale tools voor docenten te ondersteunen. Tot slot wil de Commissie ethische richtlijnen ontwikkelen over kunstmatige intelligentie (AI) en het gebruik van data bij het lesgeven en leren ontwikkelen voor onderwijzers, alsook het steunen van hieraan gerelateerde onderzoek- en innovatie-activiteiten via Horizon Europe.

Om de digitale vaardigheden en competenties voor de digitale transformatie te versterken wil de Commissie in samenwerking met de lidstaten zeven initiatieven nemen. Ten eerste wil de Commissie gemeenschappelijke richtlijnen voor leraren en onderwijspersoneel voor het bevorderen van digitale geletterdheid en aanpakken van desinformatie. Ten tweede moet het Europese Digitale Competentie Kader geüpdatet worden, gericht op AI- en data-gerelateerde vaardigheden. Ten derde wil de Commissie een Europese Digitale Vaardigheden Certificaat ontwikkelen dat mogelijk erkend en geaccepteerd kan worden door overheden, werkgevers en overige belanghebbenden in Europa. Ten vierde komt er een Raadsaanbeveling over het verbeteren van het aanbod van digitale vaardigheden in onderwijs en opleiding. Ten vijfde wil de Commissie het monitoren en steunen van internationale dataverzameling over digitale vaardigheden van studenten en het introduceren van een hierop gebaseerd EU-doel verbeteren⁴. Ten zesde wil de Commissie het ontwikkelen van geavanceerde digitale vaardigheden stimuleren, onder meer door het uitbreiden van het Digital Opportunity Traineeship (DOT) programma naar leerlingen in het beroepsonderwijs en professionele ontwikkeling van onderwijspersoneel. Tot slot noemt de Commissie het bevorderen van de deelname van vrouwen in STEM-onderwijs⁵ in samenwerking met de European Institute of Innovation and Technology (EIT).

Daarnaast doet de Commissie voorstellen ter versterking van samenwerking en uitwisseling op EU-niveau en ondersteuning van het beleid van de EU-lidstaten op dit terrein. Concreet wordt voorgesteld een "Europees Digitaal Onderwijs Hub" op te richten. Dit moet een netwerk van nationale ondersteunende organisaties omvatten; de monitoring van de uitvoering van het Actieplan verzorgen; de uitwisseling van digitale onderwijsinhoud faciliteren en tenslotte ook de ontwikkeling van nieuw innovatief beleid op dit terrein ondersteunen. De Commissie geeft aan dat

⁴ Gebaseerd op de ICILS-studie van het IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement), zie <https://www.iea.nl/studies/iea/icils>, waaraan momenteel nog slechts een beperkt aantal EU-lidstaten deelneemt. Het EU-doel zou volgens de Commissie moeten zijn om het aandeel van 13 en 14 jarige leerlingen dat onvoldoende presteert op het gebied van computer en informatiegeletterdheid te verminderen tot onder de 15% tegen 2030.

⁵ STEM staat voor: wetenschap, technologie, engineering en wiskunde.

de monitoring onderdeel zal zijn van de bredere monitoring en bestuurlijke vormgeving gericht op de realisering van de Europese Onderwijsruimte (EEA) (zie hiervoor apart BNC-fiche).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Digitalisering en innovatie in het onderwijs wordt in de verschillende onderwijssectoren in Nederland verschillend benaderd. Een gemeenschappelijk kenmerk is een hoge mate van autonomie van de onderwijsorganisaties in ons land. Daarom worden digitaliseringsstrategieën gemaakt door de sectoren zelf of in samenwerking met het ministerie⁶. Steun door de overheid voor de introductie van nieuwe technologieën en beleid op het gebied van digitalisering én het stimuleren van verschillende onderwijssectoren om open te staan voor gemeenschappelijke lessen en uitdagingen is echter essentieel. De Nederlandse overheid is daarom via het ministerie van OCW permanent in gesprek met scholen en universiteiten over vraagstukken op het gebied van digitalisering. De COVID-19-pandemie heeft recent een onverwachte impuls opgeleverd voor (digitaal) onderwijs op afstand, met een inzet om leerachterstanden en vertraging te beperken. Overheden en bedrijfsleven hebben zich ingespannen voor beschikbaarheid van apparatuur en connectiviteit⁷. Diverse ondersteuningsstructuren zijn in deze periode ingericht⁸. Voortbouwend op de recente digitale ontwikkelingen werken overheid en onderwijs (scholen, koepels, inhoudelijke experts en ICT-professionals) momenteel samen aan een ambitieus breed digitaal actieplan om, naast de ingezette vernieuwing van het curriculum met digitale geletterdheid als nieuw leergebied⁹, met een gerichte inzet van digitale hulpmiddelen en een professionaliseringslag leraren te ondersteunen in hun werk¹⁰. Hierin zal ook nadrukkelijk aandacht zijn voor kennisdisseminatie, -creatie en -roolatie.

Een bredere context voor het Nederlandse onderwijsbeleid over digitale vraagstukken is de Nederlandse Digitaliseringsstrategie¹¹, waarin digitale inclusie en vaardigheden samen een thema vormen, en het Strategisch Actieplan voor Artificiële Intelligentie¹² waarin ook is ingegaan op de benodigde vaardigheden en genderaspecten. Digitalisering was één van de dwarsdoorsnijdende thema's tijdens de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen¹³.

Tevens is de inzet van het kabinet het onderwijsaanbod te flexibiliseren en te modulariseren door inzet van digitalisering. Dit ondersteunt ook Leven Lang Ontwikkelen (LLO) en draagt zo bij aan een

⁶ Strategische agenda MBO ICT, Versnellingsplan in het hoger onderwijs en Digitaliseringsagenda PO/VO.

⁷ Zie bijvoorbeeld: <https://www.allemaal-digitaal.nl/>

⁸ Kennisnet richtte met het ministerie van OCW, de PO-Raad, de VO-raad, de MBO Raad en saMBO-ICT het platform www.lesopafstand.nl in met informatie, adviezen en experts die vragen beantwoorden over afstandsonderwijs, en vanuit het Versnellingsplan Onderwijsinnovatie met ICT werd de vraagbaak online onderwijs voor het hoger onderwijs ingericht.

⁹ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 495.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/13/kamerbrief-over-groeistrategie-voor-nederland-op-de-lange-termijn>; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/07/nationaal-groeifonds>, blz. 4;

¹¹ Kamerstuk 26 643, nr. 541

¹² Kamerstukken 26 643 en 32 761, nr. 640.

¹³ Kamerstuk 32 359, nr. 4.

duurzame digitale beroepsbevolking die aansluit op de arbeidsmarkt van nu en de toekomst.¹⁴ Met het vernieuwde actieprogramma 'Tel mee met Taal 2020-2024'¹⁵, waartoe ook het project 'Onderwijs voor vrouwen met ambitie' behoort, geeft de Nederlandse overheid een extra impuls om basisvaardigheden bij taal, rekenen en digitale vaardigheden bij de bevolking te bevorderen. Nederland kent ook een actief beleid gericht op mediawijsheid via het Netwerk Mediawijsheid¹⁶. Daarnaast wordt mediawijsheid onderdeel van het eerdergenoemde nieuwe curriculum¹⁷, en wordt via dit netwerk het omgaan met desinformatie ondersteund¹⁸.

b) Beoordeling en inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet kan het initiatief van de Commissie op hoofdlijnen ondersteunen. Het actieplan draagt bij aan (ontwikkeling van) de duurzame inzetbaarheid van de beroepsbevolking en helpt deze mee te laten bewegen met de steeds veranderende arbeidsmarkt¹⁹. Evenals de Commissie onderkent het kabinet het belang van een goede interactie tussen onderwijs, leren en de snelle digitale ontwikkelingen, zoals recent ook is duidelijk geworden in de COVID-19 crisis. Het kabinet zal ervoor blijven waken dat de voorstellen in lijn zijn met de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten. Daaruit volgt dat onderwijs (inclusief de inhoud van het onderwijscurriculum) een nationale bevoegdheid is waarbij de EU bevoegd is het optreden van de lidstaten te ondersteunen, coördineren of aan te vullen. Ook zal het kabinet waken dat de autonomie van instellingen direct of indirect niet wordt aangetast.

In het actieplan is voor Nederland het initiatief voor de “Europees Digitaal Onderwijs Hub”, het meest essentieel. Dit initiatief is ook in lijn met het Nederlandse pleidooi in de consultatie over dit actieplan²⁰ voor een sterkere ondersteuning van de EU-lidstaten bij de samenwerking en uitwisseling tussen nationale en regionale actoren en ondersteunende instellingen die betrokken zijn bij digitaal onderwijs en het beleid op dit terrein. Het kabinet vindt de oprichting van een ‘Digital Education Hub’ hiervoor een interessant idee, dat nationale ontwikkelingen kan ondersteunen. Er dient wel goed te worden afgestemd op de besluitvorming over de initiatieven, en organisatorische vormgeving daarvan, gericht op de realisering van de Europese Onderwijsruimte (EEA).

Het kabinet stimuleert het ontwikkelen, evalueren en/of doorontwikkelen van ‘evidence based’ innovatieve (digitale) interventies en leermiddelen. Uitwisseling op EU-niveau kan hiervoor grote toegevoegde waarde hebben. Het kabinet verwelkomt dan ook de inzet op het gebruik van het Erasmus+ programma 2021-2027 als een belangrijk middel om de realisering van dit Actieplan te

¹⁴ Zie ook kabinetsreactie EU-vaardighedenagenda (Kamerstuk 22 112, nr. 29006), Kamerbrief ‘Stimuleren leren en ontwikkelen bij individuen en bedrijven’ (Kamerstuk 30 012, nr. 123).

¹⁵ Kamerstuk 28 760, nr. 84.

¹⁶ Zie: <https://www.netwerkmediawijsheid.nl>

¹⁷ Zie www.curriculum.nu

¹⁸ Kamerstuk 35 165, nr. 9.

¹⁹ Zie ook kabinetsreactie EU-vaardighedenagenda (Kamerstuk 22 112, nr. 29006), Kamerbrief ‘Stimuleren leren en ontwikkelen bij individuen en bedrijven’ (Kamerstuk 30 012, nr. 123).

²⁰ ‘The Netherlands Non-paper on the 2020 update of the EU Digital Education Action Plan (DEAP)’. Zie Kamerbrief d.d. 11 september 2020.

ondersteunen. Het kabinet heeft de voorstellen voor dit programma eerder onderschreven²¹. Behalve met Erasmus+ kan ook synergie worden gezocht met de EU-programma's voor innovatie en digitalisering, Horizon Europe en Digital Europe.

Positief is ook de grotere aandacht voor de toepassing van AI en data in onderwijs dan in het vorige actieplan. Het kabinet acht aandacht voor publieke waarden en regie op eigen gegevens op dit terrein van groot belang, dat niet alleen tot uiting moet komen in vaardighedenonderwijs, maar ook in ondersteuning op digitaal bewustzijn. Op dit gebied moet worden voortgebouwd op de inzichten die al in andere internationale organisaties zoals de UNESCO en OESO zijn ontwikkeld.

Het kabinet is over het algemeen voorstander van de ontwikkeling van een kader voor de uitwisseling op Europees niveau van gecertificeerde online content en het verbinden van bestaande onderwijsplatforms gericht op specifieke onderwijssectoren. Maar het kabinet acht het niet wenselijk dat deze actie de beoordeling van onderwijsinhoud met zich zal meebrengen. Het kabinet is met name positief ten aanzien van verkenning naar de technische randvoorwaarden rond interoperabiliteit, certificering, verificatie, identificatiemethoden, veilige toegang en overdracht van data. Hoewel op deze gebieden op EU-niveau al veel gebeurt, en ook wetgeving bestaat (bijv. op het gebied van identiteit en privacy), valt er nog veel te verbeteren op het gebied van de governance.

Er zijn ook voorgestelde maatregelen die minder aansluiten bij de beleidsbehoeften van Nederland, maar die voor andere lidstaten grote toegevoegde waarde kunnen hebben. Zo is het voorstel voor het verbreden van de toegang van scholen tot breedband internet in de lidstaten van de Europese Unie op het eerste gezicht op dit moment minder relevant voor Nederland. Echter kunnen ook in Nederland in de toekomst nieuwe behoeften ontstaan, bijvoorbeeld bij de uitrol van 5G in landelijke gebieden. In algemene zin kunnen maatregelen omtrent digitale toegang en connectiviteit op meer structurele basis (ook na COVID-19-pandemie) van meerwaarde zijn voor kwetsbare groepen.

Het kabinet is vooralsnog niet overtuigd van het relatief grote aantal Raadsaanbevelingen dat in dit actieplan wordt aangekondigd en de onduidelijke status van "gemeenschappelijke richtlijnen voor leraren en onderwijspersoneel voor het bevorderen van digitale geletterdheid en aanpakken van desinformatie". De meerwaarde van het formaliseren van samenwerking in de vorm van Raadsaanbevelingen ten opzichte van de meer praktisch toepasbare en dynamische uitwisseling van kennis en nationale beleidservaringen tussen beleidsexperts is in de Nederlandse ervaring maar beperkt. Ook is het nog niet helemaal duidelijk wat precies wordt beoogd met de gemeenschappelijke richtlijnen die ontwikkeld moeten worden voor het bevorderen van digitale geletterdheid, wat de doelgroep hierbij is en hoe deze richtlijnen invulling krijgen. In algemene zin acht het kabinet op dit gebied differentiatie op type vaardigheden per subgroep van belang en aandacht voor digitaal bewustzijn omtrent positieve en negatieve implicaties van nieuwe technologieën zoals AI.

Daarnaast zijn er voor het kabinet belangrijke aspecten onderbelicht in het Commissievoorstel. Zo wordt het investeren in een Europees kennis- en innovatie-ecosysteem van EdTech (education

²¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-2624.pdf>

technologies) niet genoemd in het voorstel, waar het kabinet voorstander van is. Hiertoe zijn in de nieuwe EU-programma's zoals Erasmus+, Horizon Europe en Digital Europe ook relevante onderdelen opgenomen. De Commissie kan dit vormgeven middels een EdTech strategie voor Europa. Europese samenwerking op dit gebied is wenselijk zodat de EU op dit gebied zijn technologische soevereiniteit kan behouden en zo publieke waarden waaraan in Europa waarde wordt gehecht (w.o. privacy, veiligheid, toegankelijkheid) beter kunnen worden gegarandeerd, met name ook in relatie tot de grote hoeveelheid data van leerlingen die kunnen worden gebruikt ('learning analytics'). Het is tevens van belang, omdat in een gezond Europees ecosysteem van EdTech bedrijven de afhankelijkheid van een beperkt aantal aanbieders en platformen kan verminderen. Gezien het huidige grote marktaandeel van spelers in de digitale leermiddelenketen, is toetreding tot deze markt door kleine spelers en startups lastig, met markt- en kwaliteitsverschraling, minder innovatie en prijsopdrijving tot gevolg. Ook is het wenselijk dat de inkoop- onderhandelingspositie van onderwijsinstellingen ten opzichte van commerciële aanbieders van digitale leermiddelen wordt vergroot, waarmee een verlies aan controle en eigenaarschap en 'lock-in'-situaties²² worden voorkomen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Bij de presentatie en eerste bespreking van het voorstel spraken enkele lidstaten hun steun uit voor de nadrukkelijke aandacht voor de gevolgen van de COVID-19-pandemie, voor het ambitieniveau en voor de voorgestelde versterkte dialoog tussen lidstaten over dit thema. Tevens werd geïnformeerd over de inhoudelijke relatie en financiering vanuit de toekomstige EU-programma's die dezelfde looptijd hebben als dit actieplan.

Het Europees Parlement heeft geen rol bij het Actieplan Digitaal Onderwijs, maar heeft zich in het verleden wel herhaaldelijk positief uitgesproken over het belang van Europese waarden wanneer het gaat over digitalisering²³ en over het belang van digitalisering in het onderwijs en bereidt momenteel ook een resolutie hierover voor met verwijzing naar het actieplan²⁴.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Op grond van artikel 6, onderdeel e, van het VWEU beschikt de EU over een aanvullende bevoegdheid op het terrein van onderwijs. Op grond van dit artikel kan de Unie het onderwijsbeleid van de lidstaten ondersteunen, coördineren of aanvullen.

b) Subsidiariteit

²² Een te grote afhankelijkheid van één private aanbieder of één dienst of standaard.

²³ Zie: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CULT-PR-623621_EN.pdf

²⁴ Zie: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CULT-PR-658874_EN.pdf

Het kabinet heeft een positieve grondhouding. De voorgestelde maatregelen m.b.t. digitaal onderwijs kunnen nationaal beleid aanvullen en ondersteunen. Dat zit met name in de ontwikkeling en gebruik van gemeenschappelijke kaders die bijdragen aan (identificatie van) doeltreffende oplossingen vanwege de bundeling van krachten op EU-niveau. Verder zorgt de EU-brede samenwerking voor ontwikkeling, uitwisseling en gebruik van kennis, 'best practices' en instrumenten. Dergelijke uitwisseling en opbouw van kennis wordt bevorderd door dit op EU-niveau te doen.

Bij een aantal van de voorgestelde initiatieven (in het bijzonder bij de voorgestelde Raadsaanbevelingen, het uitwisselingsplatform voor online inhoud en de richtlijnen voor digitale geletterdheid en bestrijden van desinformatie) bestaat het risico dat wanneer deze op EU-niveau worden ontwikkeld deze niet goed genoeg aansluiten bij de nationale situatie en beter op lidstaat-niveau kunnen worden uitgevoerd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding, met kanttekeningen. De meeste van de aangekondigde maatregelen zijn geschikt om het nationale beleid te ondersteunen en gaan daarbij op het eerste gezicht niet verder dan noodzakelijk. Het strategisch plan draagt bij aan (ontwikkeling van) de duurzame inzetbaarheid van de beroepsbevolking en helpt hen mee te laten bewegen met de steeds veranderende arbeidsmarkt. De voorgestelde initiatieven laten daarnaast voldoende ruimte aan de lidstaten. Maatregelen die mogelijk niet proportioneel zijn, betreffen het creëren van een Europees digitaal onderwijs content platform en de keuze de tot dus ver gebruikelijke uitwisseling op expert niveau een formeler karakter te geven. Deze voorstellen lijken op basis van het actieplan verder te gaan dan noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken, omdat informele uitwisselingen beter kunnen bijdragen aan het behalen van de doelstellingen.

d) Financiële gevolgen

Uit de mededeling zelf volgen geen directe budgettaire gevolgen. Er worden diverse fondsen genoemd die kunnen bijdragen aan het behalen van de doelen uit de mededeling, namelijk het Erasmus-programma, het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en beleid voor slimme specialisatie, de Connecting Europe Facility, het programma Digitaal Europa en Horizon Europe. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Mogelijke gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Over de voorgestelde Europese doelstelling voor het verminderen van het onvoldoende presteren door 13 en 14 jarige leerlingen op het gebied van computer- en informatiegeletterdheid tot onder de 15%, die tevens is opgenomen in de mededeling over de EEA, zijn momenteel geen Nederlandse gegevens voor handen. Een indicator hierover past hiermee niet binnen de bestaande monitoringskaders. Het voldoen hieraan is op korte termijn niet mogelijk en op lange termijn hieraan voldoen zou extra financiële kosten met zich meebrengen aangezien nieuwe statistische

informatie verzameld moet worden. In dit verband wordt verwezen naar het BNC-fiche EEA, waarin specifieker wordt ingegaan op de indicatoren op onderwijsterrein.