

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2286

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 12 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling investeren in jongeren van Europa

Fiche: Mededeling Schone energie voor alle Europeanen (Kamerstuk 34 663, nr. 2)

Fiche: Verordening Governance Energie Unie (Kamerstuk 34 663, nr. 3)

Fiche: Herziening richtlijn over energie-efficiëntie (Kamerstuk 34 663, nr. 4)

Fiche: Herziening richtlijn hernieuwbare energie (Kamerstuk 34 663, nr. 5)

Fiche: Verordeningen en richtlijn marktontwerp elektriciteitsmarkt (Kamerstuk 34 663, nr. 6)

Fiche: Mededeling versnellen innovatie op het gebied van schone energie (Kamerstuk 34 663, nr. 7)

Fiche: Mededeling Ecodesign werkplan 2016–2019 (Kamerstuk 34 663, nr. 8)

Fiche: Mededeling EU strategie voor coöperatieve intelligente transportsystemen (Kamerstuk 22 112, nr. 2287)

Fiche: Verordeningen aanpassing comitologie post-Lissabon (PRAC – delegatie/uitvoering) (Kamerstuk 22 112, nr. 2288)

Fiche: Verordening Europese geïntegreerde landbouwstatistieken (Kamerstuk 22 112, nr. 2289)

Fiche: Verordening territoriale typologieën (Kamerstuk 22 112, nr. 2290)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Mededeling investeren in jongeren van Europa

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: Investeren in de jongeren van Europa
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
7 december 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 940
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1481733961187&uri=CELEX:52016DC0940>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in nauwe samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

De mededeling maakt deel uit van een breder pakket maatregelen om jongeren betere kansen te bieden. Deze mededeling is geschreven vanuit de noodzaak om te investeren in de jongeren van Europa. Alhoewel de situatie voor jongeren de afgelopen jaren in veel opzichten verbeterd is, zijn de jongeren door de crisis zwaar getroffen; de bestrijding van jeugdwerkloosheid blijft daarom volgens de Commissie een prioriteit. Daarnaast is het volgens de Commissie ook zorgelijk dat hoogwaardig onderwijs nog niet voor alle studenten een realiteit is en dat een groot aantal leerlingen over lage basisvaardigheden beschikt. 11% van de jongeren heeft de school voortijdig en zonder formele of startkwalificatie verlaten. Door dit gebrek aan kwalificatie hebben zij minder kans op een baan. Ongeveer 60% van deze voortijdige schoolverlaters is werkloos of economisch niet-actief.

Wanneer mensen op jonge leeftijd te maken krijgen met werkloosheid, brengt dat persoonlijke problemen met zich mee en kan dat de rest van hun leven negatief beïnvloeden. Om de strijd tegen jeugdwerkloosheid te winnen moeten meer jongeren aan goede banen geholpen worden. De Commissie stelt daarom nieuwe inspanningen voor om jongeren te ondersteunen. In de mededeling worden stappen voorgesteld om effectiever in jonge mensen te investeren, met als doel hen te helpen kansen te benutten, goed in de maatschappij te integreren, actieve burgers te worden en een geslaagde carrière op te bouwen.

De Commissie benadrukt in deze mededeling dat de verantwoordelijkheid voor jongerenbeleid en maatregelen voor jongeren voornamelijk bij de lidstaten ligt, ook wat betreft het geven van voorlichting over de voordelen en de steun van EU-maatregelen. De rol van de Europese Unie is om de inspanningen van de lidstaten te ondersteunen.

De Commissie geeft in hoofdstuk 2 van de mededeling eerst een overzicht van bestaande EU-maatregelen voor jongeren op de volgende thema's: 1) De jeugdwerkloosheid aanpakken, 2) Investeren in vaardigheden, competenties en de integratie op de arbeidsmarkt, 3) Aanbieden van

grensoverschrijdende mogelijkheden en bevorderen van de participatie van jongeren.

Hoewel de economie blijft groeien en er meer banen worden gecreëerd, is er volgens de Commissie geen reden tot zelfgenoegzaamheid. In hoofdstuk 3 van de mededeling stelt de Commissie dat er daarom op de volgende drie actiepunten vooruitgang zou moeten worden geboekt, door middel van een aantal nieuwe maatregelen:

1. Betere kansen voor het vinden van een baan
 - Het Europees semester stimuleert hervormingen op nationaal niveau en verscheidene lidstaten hebben aanbevelingen in dit kader gekregen. In de laatste jaarlijkse groeianalyse, waarmee het Europees semester 2017 start, benadrukte de Commissie onder meer de prioritering van de investering in menselijk kapitaal; waaronder ook het verbeteren van de inzetbaarheid van jongeren en het investeren in hun vaardigheden en onderwijs.
 - De Jeugdgarantie moet in alle lidstaten duurzaam en integraal in de praktijk worden uitgevoerd. De Commissie roept op dat, nu de situatie verbetert in delen van Europa, in veel lidstaten het een topprioriteit wordt dat laaggeschoolde jongeren adequate steun krijgen, dat de samenwerking wordt versterkt tussen openbare instellingen en met belanghebbenden en dat de capaciteit van met name openbare diensten van arbeidsvoorziening moet worden verbeterd. Volgens de Commissie moet ook het aanbod van leerlingplaatsen worden versterkt.
 - Om de uitrol van de Jeugdgarantie te vergemakkelijken in gebieden waar dat het meest noodzakelijk is, moeten meer middelen beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI). De Commissie heeft voorgesteld om het oorspronkelijke bedrag dat aan het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief is toegewezen, voor de periode 2017–2020 aan te vullen met 1 miljard euro.
2. Betere kansen dankzij onderwijs en opleiding
 - De Commissie zal in de loop van 2017 concrete moderniseringsmaatregelen voor scholen en hoger onderwijs voorstellen, waaronder een bijgewerkte agenda voor de modernisering van het hoger onderwijs en een specifiek initiatief voor het volgen van afgestudeerden.
 - De Commissie zal een kwaliteitskader voor leerlingplaatsen voorstellen, dit om de kwaliteit, het aanbod, de aantrekkelijkheid en de inclusiviteit van leerlingplaatsen en werkplekieren («work-based learning») in beroepsonderwijs en -opleiding te verbeteren.
 - In 2017 zal er een vraaggestuurde ondersteuningsdienst voor leerlingplaatsen worden opgericht voor landen die leerlingstelsels invoeren of hervormen.
 - De Commissie zal «ErasmusPro» voorstellen, een nieuwe maatregel gericht op het stimuleren van internationale mobiliteit van leerlingen in het beroepsonderwijs. De maatregel is specifiek gericht op mobiliteit van lange duur (6–12 maanden) binnen het bestaande Erasmus+-programma door ondersteuning van stages in het buitenland.
3. Betere kansen voor solidariteit, leermobiliteit en participatie
 - In het kader van de tussentijdse evaluatie van de EU meerjarenbegroting 2014–2020 heeft de Commissie voorgesteld om het budget voor Erasmus+ te verhogen met een bedrag van 200 miljoen euro tot 2020.
 - De Commissie richt een Europees Solidariteitskorps op dat de fundamenteën van het vrijwilligerswerk in Europa zal versterken. Over dit voorstel zal u separaat een fiche ontvangen.

- De Commissie zal de herziening van de Europese jeugdstrategie voor de periode na 2018 voorbereiden.
- De Commissie is voornemens steun te verlenen aan multimodale mobiliteit voor jongeren die aan een educatief project deelnemen. Hierdoor krijgen jongere generaties nieuwe kansen om Europa te ontdekken en zelf ervaringen op te doen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich in om de jeugdwerkloosheid aan te pakken. Hoewel het aantal werkloze jongeren in 5 jaar niet zo laag is geweest en de laatste 2,5 jaar het aantal werkende jongeren is gestegen met 77.000, zijn we er echter nog niet. Een deel van de jongeren is onnodig lang of vaak werkloos. Dat komt door de kwalitatieve mismatch op de arbeidsmarkt: «verkeerde» studiekeuze, onvoldoende werknemersvaardigheden, ineffectief zoek- en solliciteergedrag, het ontbreken van een startkwalificatie en negatieve beeldvorming. Deze mismatch wordt groter op de snel veranderende en concurrerende arbeidsmarkt. Het kabinet zet zich daarom in om jeugdwerkloosheid te voorkomen en aan te pakken. Dit gebeurt onder andere met de volgende instrumenten:

1. Loopbaanleren: het begeleiden van jongeren om een weloverwogen studie- en beroepskeuze te maken.
2. Matchen op werk. Als vraag en aanbod niet vanzelf bij elkaar komen, is matchen op werk één van de meest effectieve vormen van re-integratie, zo laat onderzoek zien. Matchen op werk bestaat uit drie pijlers: werkgeversdienstverlening, werkzoekendendienstverlening en matching. Samen met gemeenten, UWV en hun partners wordt er geïnvesteerd in een betere uitvoering van matchen op werk om jongeren met een uitkering en jongeren zonder startkwalificatie sneller en duurzamer aan het werk te helpen. Het kabinet heeft de ambitie om dit voort te zetten, zoals is aangekondigd in de Tweede Kamerbrief van 26 oktober 2016.¹
3. City Deal. Om de hoge werkloosheid onder migrantenjongeren uit achterstandsbuurtten aan te pakken, wordt er in zeven steden gewerkt aan nieuwe oplossingen met vmbo-scholen, mbo-scholen, hogescholen, universiteiten, gemeenten, UWV, jongerenorganisaties en werkgevers. In de zeven steden wordt ingezet op het verbeteren van de oriëntatie op opleiding en beroep («loopbaanleren») en het matchen op werk. Speciale aandacht wordt besteed aan het overbruggen van (stage)discriminatie via bewustwording, persoonlijke introductie en kennismaking.

Verder heeft het kabinet verschillende nationale beleidsinitiatieven genomen gericht op het verhogen van de kwaliteit en toekomstbestendig maken van het funderend, beroeps- en hoger onderwijs die relevant zijn voor de ontwikkeling van vaardigheden en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, en op het opvangen van actuele ontwikkelingen in de Nederlandse arbeidsmarkt. In het kader van het Europees Semester heeft Nederland geen specifieke aanbevelingen gekregen voor verdere hervormingen van het onderwijsbeleid.

De Commissie legt in deze mededeling de nadruk vooral op beroepsonderwijs. In Nederland zijn landelijke beleidsthema's vastgesteld waarop mbo-instellingen zich gericht inzetten, o.a. gericht op het verhogen van de onderwijskwaliteit, het verbeteren van de aansluiting bij de regionale arbeidsmarkt in samenwerking met het bedrijfsleven, en bijzondere aandacht voor voortijdig schoolverlaten en voor kwetsbare jongeren die

¹ Kamerstuk 29 544, nr. 745.

een verhoogd risico lopen om voortijdig de school te verlaten en daarmee geen startkwalificatie behalen of een duurzame plek op de arbeidsmarkt vinden. In Kamerbrieven Startkwalificatie met perspectief, voor iedereen een passende plek², Ruim baan voor vakmanschap, naar een toekomstbestendig mbo³ is aan het betreffende kabinetsbeleid aandacht besteed. Hierin is ook aangegeven dat in de periode 2014–2020 ter ondersteuning van dit beleid aanvragen zijn ingediend uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) door de 35 Arbeidsmarktregio's.

Verder stimuleert Nederland internationale uitwisselingsprogramma's en maakt het voor studenten financieel mogelijk om naar het buitenland te gaan. Door in het buitenland te studeren of stage te lopen vergroten studenten hun kansen op de arbeidsmarkt. Bovendien versterken werknemers met internationale ervaring de Nederlandse rol in de wereldeconomie. In september is uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de internationalisering van het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Hierin is ook ingegaan op de stimulering van internationale mobiliteit in het mbo door EP-Nuffic en het Agentschap CINOP Erasmus+. Deze kabinetsbrief is op 14 december 2016 met uw Kamer besproken.⁴

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Vooropgesteld is het kabinet van mening dat de verantwoordelijkheid voor jongerenbeleid en maatregelen op dit terrein voornamelijk bij de lidstaten liggen. De rol van de Commissie is ondersteunend aan die van de lidstaten. Het kabinet is van mening dat deze rolverdeling dient te worden bewaakt (zie ook 4.b).

Evenals de Commissie onderkent het kabinet het belang van het bestrijden van de Europese jeugdwerkloosheid. Het kabinet spant zich dan ook in om de jeugdwerkloosheid aan te pakken. Met de huidige Aanpak Jeugdwerkloosheid richt het kabinet zich specifiek op jongeren zonder startkwalificatie. Het kabinet vindt het van belang dat iedere lidstaat een eigen analyse maakt om de prioriteiten te kunnen stellen teneinde de jeugdwerkloosheid efficiënt te bestrijden en de arbeidsmarkt zodanig vorm te geven dat de werkgelegenheid voor jongeren wordt bevorderd. Het kabinet heeft de jeugdggarantie altijd als een inspanningsverplichting gezien waarbij lidstaten de volledige vrijheid op het terrein van jeugdwerkgelegenheid moeten houden om deze door nationaal beleid invulling te geven.

Daarnaast roept de Commissie op om de samenwerking tussen openbare instellingen en met belanghebbenden te versterken en de capaciteit van met name openbare diensten voor arbeidsvoorziening, te verbeteren. Nederland is voorstander van een goede samenwerking tussen verschillende partijen op de arbeidsmarkt, en zet zich op dat punt al in. De Commissie zal gevraagd worden om te verduidelijken wat er precies bedoeld wordt met het verbeteren van de capaciteit van de instellingen.

De Commissie stelt ook voor dat het aanbod van leerlingplaatsen moet worden versterkt. Het belang van voldoende leerwerkplaatsen onderkent het kabinet. Daarom wordt ingezet op het uitbreiden van het aantal BBL- en BOL-plekken via de SBB (Stichting samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven).

De mededeling kondigt een kwaliteitskader voor leerwerkplaatsen aan in de vorm van een niet-bindende aanbeveling. Nederland vindt het

² Kamerstuk 26 695, nr. 94.

³ Kamerstuk 26 695, nr. 207.

⁴ Kamerstuk 22 452, nr. 48.

belangrijk dat kwaliteitsborging ook bij leerwerkplaatsen in het buitenland op orde is. Voor onderwijsuitwisselingen zijn hier reeds kwaliteitscharters voor uitgewerkt. Echter, gezien de grote verschillen tussen lidstaten in de vormgeving van beroepsonderwijs (die varieert tussen leerwerkplaatsen zoals in Duitsland en Oostenrijk, en het bredere work based learning zoals in Zweden) is het van belang dat het kader voldoende ruimte laat. Het kabinet zal een nader oordeel vormen na verschijnen van het voorstel, rekening houdend met de gezamenlijke opinie van het tripartite samengestelde Raadgevend Comité voor de Beroepsopleidingen⁵ van 2 december 2016.

Nederland is voorstander van meer mobiliteit van lerenden in het beroepsonderwijs en voldoende ondersteuning hiervan vanuit het programma Erasmus+, zoals verwoord in eerdergenoemde visiebrief over de internationale dimensie van het ho en mbo uit 2014 en de voortgangsbrief van 19 september jl. Het is echter op dit moment nog niet duidelijk wat de haalbaarheid van langdurige (6–12 maanden) mobiliteit in het beroepsonderwijs («Erasmus Pro») zou kunnen zijn, en hoe dit past binnen het huidige budgettaire kader voor Erasmus+. Nederland zal bewaken dat de aangekondigde voorstellen op dit punt rekening zullen houden met de Nederlandse onderwijspraktijk, met name wat betreft de duur van de mobiliteit.

Verder vraagt Nederland zich af wat er precies met multimodale mobiliteit wordt bedoeld en zal om opheldering vragen.

De Commissie kondigt een niet-wetgevend voorstel aan gericht op modernisering van funderend en hoger onderwijs. Nederland heeft tijdens zijn recente EU-Voorzitterschap de modernisering van het Europese hoger onderwijs als prioriteit behandeld en kan het aangekondigde voorstel op dit gebied dan ook verwelkomen. Het nu aangekondigde voorstel heeft echter een bredere reikwijdte. Op het gebied van het funderend onderwijs liggen maatregelen op Europees niveau minder voor de hand. Het kabinet kan een initiatief van de Commissie ondersteunen, zolang dit de nationale bevoegdheden op dit terrein volledig respecteert en het wederzijds leren tussen lidstaten ondersteunt. Ook dient het initiatief rekening te houden met de samenwerkingsprioriteiten op onderwijsterrein tot 2020 die eind 2015 door de Raad zijn vastgesteld.

De verschillende aangekondigde maatregelen dienen ieder op hun eigen merites te worden gezien op het moment dat deze gepubliceerd worden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het Voorzitterschap bereidt momenteel een reactie van de Raad in de vorm van raadsconclusies voor (aan te nemen in de OJCS Raad van 17 februari 2017). Vooralsnog tekenen zich daarbij een positieve grondhouding van lidstaten en vergelijkbare kanttekeningen als de Nederlandse af, en geen grote verschillen van opvatting. Ten aanzien van het kwaliteitskader voor leerwerkplaatsen heeft het tripartite samengestelde Raadgevend Comité voor de Beroepsopleidingen op 2 december 2016 unaniem een opinie aangenomen over de kwaliteit en effectiviteit van leerwerkplaatsen en werk gebaseerd leren. Hiermee geven Europese overheden, vakbonden en werkgeversorganisaties aan de Commissie om zijn in het Commissiewerkprogramma 2017 aangekondigde voornemen voor een kwaliteitskader voor leerwerkplaatsen daadwerkelijk uit te voeren. Binnen het Europees Parlement is deze mededeling nog niet besproken.

⁵ Bestaande uit Europese overheden, vakbonden en werkgeversorganisaties.

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

a) Bevoegdheid

Op grond van artikel 6, onderdeel e, van het EU-werkingsverdrag 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. Nederland vindt het belangrijk om te onderstrepen dat de EU de onderwijsactiviteiten van de lidstaten alleen kan ondersteunen of aanvullen met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel.

De Europese Unie is op basis van artikel 5 van het EU-werkingsverdrag bevoegd om lidstaten te ondersteunen in het maken van beleid, met name op aspecten die grensoverschrijdend zijn. Het kan onder andere gaan over het sociaal beleid (bevorderen van werkgelegenheid) en jeugdbeleid. In dit kader is de Europese Unie bevoegd om op te treden.

b) Subsidiariteit

De beoordeling van de subsidiariteit over de mededeling leidt tot een positieve grondhouding. Het heeft meerwaarde om de maatregelen op EU-niveau in te zetten, indien zij de lidstaten ondersteunen om het nationale beleid met effect op onderwijs en arbeidsmarkt en de positie van de jeugd te verbeteren in het licht van de snelle ontwikkelingen in de arbeidsmarkt, technologie en samenleving, en daarbij te leren van effectieve interventies in andere lidstaten en ook een zekere afstemming en vergelijkbaarheid van beleid op dit gebied te realiseren. Nederland vindt dat onderwijs- en jeugdbeleid tot de nationale competentie van de lidstaten dient te blijven behoren en zal bewaken dat er geen (onbedoelde) uitbreiding van competenties van de Commissie optreedt. De mededeling heeft vooral een aankondigend karakter. De verschillende aangekondigde maatregelen dienen echter ieder op eigen merites te worden gezien op het moment dat deze gepubliceerd worden.

c) Proportionaliteit

De beoordeling van de proportionaliteit van de mededeling leidt tot een positieve grondhouding. De voorgestelde acties op EU-niveau vormen hierop een nuttige aanvulling die niet verder gaat dan nodig om de gestelde doelen te bereiken. De verschillende aangekondigde maatregelen dienen echter ieder op eigen merites te worden gezien op het moment dat deze gepubliceerd worden.

d) Financiële gevolgen

In de mededeling wordt aangegeven dat de Commissie heeft voorgesteld om het budget voor Erasmus+ te verhogen met een bedrag van 200 miljoen euro tot 2020. Daarnaast heeft de Commissie voorgesteld om de ruimte van het YEI met € 1 miljard te verhogen voor de periode 2017–2020. De intensiveringen voor het YEI en Erasmus+ zijn onderdeel van de tussentijdse evaluatie van het meerjarig financieel kader. Over deze evaluatie is nog geen finaal besluit genomen. Dit betekent dat er nog geen akkoord is over een meerjarige intensivering voor YEI en Erasmus+. Wel zijn aanvullende middelen opgenomen in de EU begroting 2017. Daarnaast moet niet vooruit worden gelopen op de tweede evaluatie van de YEI in 2018. Nederland ontvangt weliswaar geen financiële steun uit de YEI, omdat de werkloosheid onder jongeren in deze regio te gering is,

doch dient men effectief met openbare middelen om te gaan. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Nederland zal de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn.

(Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Er zijn vooralsnog geen gevolgen voor de regeldruk en de administratieve lasten. De verschillende aangekondigde maatregelen dienen ieder op eigen merites te worden bezien op het moment dat deze gepubliceerd worden.