Fiche 4: Richtlijn erkenning kwalificaties derdelanders

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the recognition of qualifications of third-country nationals

b) Datum ontvangst Commissiedocument

15 september 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 990

d) *EUR-Lex*

EUR-Lex - 52026PC0990 - EN - EUR-Lex

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

SWD(2026) 990 en SEC(2026) 990

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) in nauwe samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

h) Rechtsbasis

Artikel 79, tweede lid, onder a en b, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel is onderdeel van het *Fair Labour Mobility Package*, dat op 15 september 2026 door de Europese Commissie (hierna: de Commissie) is gepubliceerd.[1]

[1] Voor de overige onderdelen uit het Fair Labour Mobility Package (FLMP) worden separate fiches opgesteld. Het pakket bestaat uit (1) een voorstel voor een verordening voor een digitale Europese Sociale Zekerheidspas (European Social Security Pass, ESSPASS), (2) een voorstel voor een herziening en uitbreiding van de richtlijn

In het pakket stelt de Commissie ambitieuze maatregelen voor om eerlijke arbeidsmobiliteit te versterken. Een belangrijk onderdeel van het *Fair Labour Mobility Package* is het *Skills Portability Initiative* (hierna: SPI), waar deze richtlijn voor de erkenning van derdelanderkwalificaties onderdeel van uitmaakt.

De bestaande Richtlijn Beroepskwalificaties geldt alleen voor Unieburgers. Daardoor zijn de erkenningsprocedures voor niet-Unieburgers sterk versnipperd. Elke lidstaat hanteert eigen regels. Dit zijn nu vaak grondige, handmatige procedures die door complexiteit maanden in beslag kunnen nemen. Het voorstel voor een richtlijn introduceert een kader voor de erkenning van beroepskwalificaties van derdelander beroepsbeoefenaar in twee situaties: erkenning om toegang te krijgen tot gereglementeerde beroepen, en erkenning van kwalificaties als onderdeel van een migratie- en verblijfprocedure. Het kader betreft dus aanvragen van economische actieven die afkomstig zijn uit niet-EU-landen en werkzaam (willen) zijn in gereglementeerde beroepen. Dit dupliceert in grote lijnen de systematiek die reeds bestaat voor beroepskwalificaties van Unieburgers.[2] Met dit voorstel worden geen nationale beroepseisen geharmoniseerd of afgeschaft. Het voorstel raakt beperkt aan nationale eisen ten aanzien van verblijf en niet aan toegang voor derdelander arbeidsmigranten. Ook bevat het voorstel geen doelstellingen waar het de werving van beroepsbeoefenaars, arbeidskrachten of migratie anderszins betreft. Het voorstel bevat met betrekking tot derdelander beroepsbeoefenaars: (a) een algemeen erkenningsstelsel voor erkenning beroepskwalificaties voor gereglementeerde beroepen, (b) in bepaalde situaties automatische erkenning van kwalificaties uit derde landen wanneer deze opleidingen vooraf zijn erkend, (c) erkenning van kwalificaties binnen migratie- en verblijfsprocedures. Volgens de Commissie zouden deze maatregelen ervoor moeten zorgen dat de gemiddelde doorlooptijd van een erkenningsprocedure wordt teruggebracht van gemiddeld 14,2 maanden naar 4 tot 5 maanden.

De Commissie stelt bovendien voor om voor zeven sleutelberoepen[3] automatische erkenning te introduceren (en een doorlooptijd van vijf weken), mits de vereiste dipoma's afkomstig zijn van door de EU goedgekeurde instituten. Voor deze sleutelberoepen zijn de minimumeisen voor Unieburgers reeds Europees geharmoniseerd via de Richtlijn Beroepskwalificaties. Voor de overige gereglementeerde beroepen, die nationaal zijn gereglementeerd, moet voor verzoeken van niet-Unieburgers het genoemde nieuwe Europees kader gaan gelden. Nu bestaat een soortgelijk kader al voor deze nationaal gereglementeerde beroepen waar het Unieburgers betreft (die vallen onder het algemeen stelsel van de Richtlijn Beroepskwalificaties). Tot slot stelt de Commissie voor om beroepskwalificaties uit te geven in een gestandaardiseerd digitaal formaat.

---

over de Europese Arbeidsautoriteit (European Labour Authority, ELA) en een initiatief gericht op de overdraagbaarheid van kwalificaties (Skills Portability Initiative, SPI) bestaande uit drie pijlers; (3) een verordening gericht op de digitalisering van kwalificaties, (4) een herziening van de richtlijn gericht op beroepskwalificaties en (5) een richtlijn gericht op erkenning van kwalificaties van derdelanders).

[2] Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

[3] Op grond van de Richtlijn Beroepskwalificaties is er reeds automatische erkenning voor Unieburgers in de volgende beroepen: arts (basis- of specialist), verpleegkundige, tandarts (algemeen of specialist), verloskundige, dierenarts, apotheker en architect.

Documenten mogen dan in alle talen van de Unie worden aangeleverd. Nu verlopen in de EU erkenningen nog grotendeels via papieren documenten en vereist dit beëdigde vertalingen. De richtlijn bevestigt dat de taaleis voor het beroep zelf (zoals de Nederlandse taaleis voor artsen in het BIG-register) en de soevereiniteit over wie een visum of verblijfsvergunning krijgt, volledig in handen blijven van de lidstaten. De voorgestelde richtlijn regelt alleen de erkenning van beroepskwalificaties, oftewel de administratieve bekwaamheid.

b) Impact assessment Commissie

Uit de probleemanalyse van de Europese Commissie in het impact assessment blijkt dat derdelanders die in de EU willen werken of toegang tot een gereguleerd beroep zoeken, worden geconfronteerd met gefragmenteerde, belastende en ingewikkelde procedures.[4] De huidige procedures voor de erkenning van kwalificaties uit derde landen zijn volgens de Commissie complex, traag, duur, onvoorspelbaar en versnipperd. Bovendien is er volgens de Commissie sprake van structurele verspilling van kennis en vaardigheden (zgn. *skills waste*) onder derdelanders in sectoren met krapte op de arbeidsmarkt, zoals de zorg, ICT en bouw. Volgens de Commissie liggen hier verschillende oorzaken aan ten grondslag: uiteenlopende nationale erkenningssystemen, juridische en administratieve complexiteit van procedures en een tekort aan vertrouwen in en begrip van derdelanderskwalificaties bij bevoegde autoriteiten en werkgevers.

De gemiddelde duur van een erkenningsprocedure voor toegang tot een gereglementeerd beroep wordt momenteel geschat op gemiddeld 14,2 maanden. Het voorstel beoogt de procedures te stroomlijnen en de kosten voor aanvragers, werkgevers en bevoegde instanties te verminderen. In het impact assessment worden daarom drie beleidsopties onderzocht die deze oorzaken adresseren en moeten leiden tot het stroomlijnen en versnellen van procedures voor de erkenning van kwalificaties van derdelanders. De diverse beleidsopties zijn door de Commissie afgezet tegen het basisscenario zoals dat op dit moment geldt. Momenteel bestaat er namelijk geen gezamenlijke Europese systematiek en is de beoordeling van derdelanderkwalificaties een nationale aangelegenheid van lidstaten.

De eerste beleidsoptie die door de Commissie is overwogen, bestaat uit niet-bindende maatregelen, waaronder vrijwillige gemeenschappelijke sjablonen, documentatiechecklists en met AI ondersteunde verificatietools. De tweede optie voorziet in bindende gemeenschappelijke procedurele regels, waaronder op gebied van documentatievereisten, transparantie over kosten en het recht om in een door migranten veel gebruikte taal te communiceren. Verder voorziet deze optie ook in een EU-dienst voor authenticiteitscontrole en interoperabele nationale databanken voor de vergelijkbaarheid van derdelanderkwalificaties. De derde optie die wordt beschreven, introduceert naast alle maatregelen uit de tweede optie ook automatische erkenning van bepaalde

[4] De Commissie heeft in aanloop naar het impact assessment een breed scala aan stakeholders geconsulteerd en onderzoek verricht. Ook Nederland heeft gezamenlijk met de Benelux-landen gereageerd op de consultatie, zie bijlage 1248118 bij de geannoteerde agenda Raad voor Concurrentievermogen 28 en 29 mei 2026, Kamerstukken II 2025/26, 21 501-30, nr. 696.

kwalificaties uit derde landen voor de zeven gereglementeerde beroepen waarvoor al op Europees niveau geharmoniseerde minimumopleidingseisen bestaan voor EU-burgers.

In het impact assessment geeft de Commissie aan dat haar voorkeur uit gaat naar de derde optie, omdat deze het beste bij zou dragen aan de beoogde beleidsdoelen. De derde optie is het meest ambitieus, maar ook het meest effectief. De combinatie van gemeenschappelijke procedurele regels en automatische erkenning van vooraf geverifieerde opleidingen levert volgens de Commissie de grootste directe kostenbesparingen en indirecte baten op. Tegelijkertijd tast het voorstel volgens de Commissie de bevoegdheden van de lidstaten niet aan.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid ten aanzien van de erkenning van kwalificaties van beroepsbeoefenaars uit derde landen heeft als doel om op efficiënte, zorgvuldige wijze vast te kunnen stellen welke kennis, vaardigheden en professionele kwalificaties een buitenlandse beroepsbeoefenaar daadwerkelijk bezit en in hoeverre die kwalificaties aansluiten bij de eisen die in Nederland gelden. Deze inhoudelijke beoordeling van gelijkwaardigheid van beroepskwalificaties moet los worden gezien van de vereisten op het gebied van verblijf en toegang tot de arbeidsmarkt van derdelanders. Voor verblijf en toelating van derdelanders gelden aparte voorwaarden.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van arbeidsmigratie is erop gericht om internationaal talent dat een bijdrage kan leveren aan de Nederlandse arbeidsmarkt, economie en samenleving zo goed mogelijk te benutten. Het beleid rondom arbeidsmigratie van buiten de EU is vraaggestuurd en selectief: derdelander werknemers kunnen in beginsel pas worden toegelaten zodra de toegevoegde waarde voor de Nederlandse arbeidsmarkt is aangetoond. Dit gebeurt op basis van de arbeidsmarkttoets, waarin onder andere wordt getoetst of de werkgever voldoende wervingsinspanningen heeft verricht in Nederland, de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland. Voor specifieke categorieën, waaronder kennismigranten, gelden soepelere toelatingseisen.

Onnodig complexe of langdurige erkenningsprocedures kunnen een belemmering vormen voor het aantrekken en de inzet van gekwalificeerde buitenlandse beroepsbeoefenaars, wat kan bijdragen aan situaties waarin mensen onder hun opleidings- of ervaringsniveau werkzaam zijn. Tegelijkertijd is het Nederlandse uitgangspunt ook dat het wegnemen van administratieve belemmeringen niet mag betekenen dat de nationale toetsing van inhoudelijke beroepsvereisten, kwaliteitsnormen of noodzakelijke waarborgen voor publieke belangen wordt afgezwakt.[5]

De geldende procedures voor de erkenning van kwalificaties van derdelanders zijn nationaal ingericht en dienen primair als instrument om vast te stellen welke kennis, vaardigheden en

[5] Dit uitgangspunt volgt ook uit het BNC-fiche over de Commissieaanbeveling erkenning kwalificaties van derdelanders in 2023 (Kamerstuk 22 112, nr. 3858). Zie: https://open.overheid.nl/documenten/92616394-0ee8-4aee-9059-5610dd48ceb5/file.

professionele kwalificaties een buitenlandse beroepsbeoefenaar daadwerkelijk bezit en in hoeverre die kwalificaties aansluiten bij de eisen die in Nederland gelden. Beroepskwalificaties van buiten de EU worden per individueel geval beoordeeld. Uitgangspunt is dat kwalificaties die zijn verkregen in derde landen niet zonder meer gelijkwaardig zijn aan Nederlandse of Europese kwalificaties, maar dat een transparante, proportionele en waar mogelijk snelle inhoudelijke beoordeling moet kunnen plaatsvinden, omkleed met voldoende (nationale) waarborgen.

Voor gereglementeerde beroepen geldt dat de Nederlandse overheid bepaalt onder welke voorwaarden een beroepsbeoefenaar toegang kan krijgen tot het desbetreffende beroep.[6] Voor Unieburgers geldt op dit moment voor zeven beroepen een systeem van automatische erkenning, dat is gestoeld op wederzijds vertrouwen tussen lidstaten in elkaars beoordelingen. Erkenning van de beroepskwalificatie betekent echter niet direct ook toelating tot de beroepsuitoefening. Hiervoor is vaak registratie en een inhoudelijke beoordeling vereist. Deze beoordeling wordt veelal uitgevoerd door een aangewezen bevoegde autoriteit voor het betreffende beroep. Voor toelating tot de beroepsbeoefening is daarbij leidend of de beroepsbeoefenaar beschikt over de kennis en vaardigheden die gelijkwaardig zijn aan het noodzakelijke niveau om het beroep in Nederland veilig en verantwoord uit te mogen oefenen. Die eisen kunnen verder gaan dan uitsluitend het vaststellen van het niveau van een opleidingstitel of diploma.

Bij de erkenning van beroepskwalificaties is er sprake van sterke diversiteit. De procedures en eisen verschillen aanzienlijk per beroep en per bevoegde autoriteit. Zelfs binnen specifieke sectoren (zoals in de zorg) zijn er onderlinge verschillen, ook als het gaat om de omgang met arbeidsmarkttekorten. Waar voor sommige beroepen kortere doorlooptijden kunnen bijdragen aan het opvangen van tekorten, gelden voor andere beroepen binnen dezelfde sector soms strengere kwaliteitseisen. Voor beroepen in de gezondheidszorg kunnen bijvoorbeeld ook specifieke beroepsinhoudelijke competenties, taalbeheersing, wetenschappelijke en klinische kennis, praktijkervaring en kennis van het Nederlandse zorglandschap van belang zijn. Erkenning is daarmee niet enkel een administratieve formaliteit, maar een belangrijk onderdeel van bescherming van patiënten, cliënten en consumenten. Gelet op de doelstelling van de Wet BIG is het niet wenselijk als rondom patiëntveiligheid, kwaliteit en taaleisen stappen terug worden gedaan. Dit geldt ook voor de beroepen die zijn gereglementeerd omwille van veiligheid en ter voorkoming van bijvoorbeeld scheepvaart-, luchtvaart- of spoorongevallen en/of milieurampen. Hiervoor wordt kennis van de Nederlandse- of Europese wetgeving verlangd, kennis van specifieke regionale omstandigheden en kennis van de taal waarin en over de wijze waarop in de sector met elkaar wordt gecommuniceerd bij of ter voorkoming van ongevallen of rampen. Het kabinet zet zich in voor een systematiek die geen afbreuk doet aan zorgvuldigheid en uitvoering, omdat dit de volksgezondheid, patiëntveiligheid, kwaliteit van zorg, respectievelijk openbare veiligheid en de erkenningsprocedure onevenredig onder druk kan zetten.

[6] Voor niet-gereglementeerde beroepen, die buiten het toepassingsbereik van het Commissievoorstel vallen, stelt de Nederlandse overheid geen wettelijke voorwaarden aan de beroepskwalificaties waarover de betreffende beroepsbeoefenaar moet beschikken. Werkgevers beoordelen in de regel zelf of een kandidaat over de kennis en vaardigheden beschikt die noodzakelijk is voor de functie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van het voorstel, want het harmoniseren van de erkenningsprocedures voor beroepskwalificaties van derdelanders kan een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. Het voorstel zou voordelen moeten opleveren voor beroepsbeoefenaars en de bedrijven waarvoor zij werken, in de eerste plaats voor derdelanders die zich al op de interne markt begeven. Europese samenwerking heeft een meerwaarde als dat leidt tot betere informatie over buitenlandse opleidingen, betrouwbaardere vergelijking van kwalificatieniveaus en betere mogelijkheden om de authenticiteit van documenten vast te stellen.

Tegelijkertijd erkent het kabinet dat beroepen waar bijzondere maatschappelijke risico's aan verbonden zijn of die dienen ter voorkoming van risico's voor de openbare veiligheid en ongevallen niet zonder reden gereglementeerd worden. Voor zover nationale beroepseisen in stand kunnen blijven en autoriteiten de mogelijkheid behouden om, waar noodzakelijk, beroepsinhoudelijke competenties inhoudelijk te toetsen en aanvullende maatregelen te nemen, heeft het kabinet daarom een positieve grondhouding. In dit kader moet ook opgemerkt worden dat de beoordeling van derdelands zorgdiploma's namens het ministerie op dossierniveau wordt uitgevoerd door een onafhankelijke commissie van deskundigen, die ook werkzaam zijn in het zorgveld en/of onderwijs. Voorts maakt voor artsen, tandartsen en verpleegkundigen een waarderend assessment dat wordt afgenomen door externe onderwijsinstellingen deel uit van deze beoordeling. In Nederland wordt de laatste jaren juist meer ingezet op flexibiliteit en maatwerk. Dit zorgt ervoor dat iemand in Nederland niet verloren gaat voor de zorgsector, al is het mogelijk dat de erkenningsprocedure door dit maatwerk iets langer duurt.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak van een efficiënter en betrouwbaarder Europees kader voor de erkenning van kwalificaties uit derde landen. Snellere en transparantere erkenningsprocedures kunnen immers bijdragen aan een betere benutting van het aanwezige arbeidspotentieel binnen de EU en het aantrekken van talent. De voorgestelde gemeenschappelijke procedures, Europese ondersteuning bij authenticiteitscontrole, digitale afhandeling en betere coördinatie met migratieprocedures kunnen de huidige knelpunten verminderen. Tegelijkertijd is het kabinet in het kader van dit voorstel waakzaam op onderdelen die de nationale ruimte voor een inhoudelijke beoordeling van beroepskwalificaties van derdelanders beperken of bemoeilijken. Dit geldt ook voor de reeds geldende toetsing op de vereiste taalbeheersing. Met name voor gereglementeerde beroepen waarbij volksgezondheid, (openbare) veiligheid of andere zwaarwegende publieke belangen aan de orde zijn, wil het kabinet voldoende ruimte behouden voor nationale autoriteiten om beroepsinhoudelijke competenties inhoudelijk te toetsen en bij substantiële verschillen, waar nodig, passende compensatiemaatregelen voor te stellen of erkenning te kunnen weigeren.

De beheersing van de Nederlandse taal kan noodzakelijk zijn voor de uitoefening van bepaalde beroepen. Bijvoorbeeld voor beroepen waarin communicatie met patiënten, cliënten of andere kwetsbare personen onderdeel is van de beroepsuitoefening of waarin onvoldoende taalbeheersing gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de uitoefening van het desbetreffende beroep, veiligheid of volksgezondheid. Het is daarom voor het kabinet belangrijk dat er ruimte blijft

bestaan voor het stellen van taaleisen voor de toegang tot een gereglementeerd beroep. Het is ook ten gunste van de beroepsbeoefenaar om reeds bij het indienen van de erkenningsaanvraag de taal op voldoende niveau te beheersen. Op deze manier kan hij of zij sneller op het juiste niveau komen wanneer er compenserende maatregelen (zoals scholing, stage of coschappen) worden geadviseerd. Evenwel zijn taalvereisten niet voor ieder beroep noodzakelijk. Het is daarom van belang dat taaleisen proportioneel en noodzakelijk zijn gelet op specifieke publieke belangen.

Wat betreft de kwaliteit en betrouwbaarheid van kwalificaties uit derde landen, erkent het kabinet dat het voor bevoegde autoriteiten en werkgevers vaak moeilijk is om beroepskwalificaties van derdelanders op waarde te schatten. Onderwijs- en opleidingsstelsels verschillen tussen derde landen aanzienlijk en de beschikbaarheid van betrouwbare informatie over instellingen, curricula, kwaliteitsborging en behaalde kwalificaties is niet overal gelijk. Het kabinet staat daarom positief tegenover Europese instrumenten die het voor bevoegde autoriteiten gemakkelijker maken om buitenlandse kwalificaties te beoordelen, zonder daarbij af te doen aan de kwaliteit van deze beoordeling. Daaronder kan worden gedacht aan gemeenschappelijke informatievoorziening, betere vergelijkingsinstrumenten, digitale kwalificaties en ondersteuning bij de verificatie van documenten. Dit kan administratieve lasten verminderen. Daarbij kan een Europese beoordelingssystematiek bovendien voorkomen dat iedere lidstaat afzonderlijk kennis moet opbouwen over dezelfde buitenlandse kwalificaties. Ook is van belang om aandacht te hebben voor de toenemende signalen van fraude met onder andere ervaringscertificaten en diploma's. Uitgangspunt moet dan ook blijven dat officiële documenten en bewijstukken zoals afgegeven door de daartoe bevoegde autoriteiten en onderwijsinstellingen noodzakelijk blijven. Uiteraard zal daar waar mogelijk maatwerk geleverd kunnen worden.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van het voorstel is derhalve positief ten aanzien van het doel en de procedurele onderdelen van het voorstel. Het kabinet steunt het streven om erkenningsprocedures voor kwalificaties uit derde landen daar waar mogelijk te versnellen, te stroomlijnen en transparanter te maken. Dit is in lijn met de kabinetspositie ten opzichte van de strategie die de Commissie in 2025 presenteerde voor een sterkere interne markt, als vervolg op de rapporten van Letta en Draghi.[7]

Het kabinet is echter kritisch op de mogelijke gevolgen van de voorgestelde harmonisatie van de automatische erkenning van bepaalde kwalificaties uit derde landen en de voorgestelde maatregelen inzake taalvereisten. In dit kader is van belang dat niet nationaliteit maar herkomst van diploma leidend moet zijn en blijven. Dit betekent dat een Nederlander, EU-onderdaan en derdelander met een derdelands diploma allen dezelfde procedure moeten doorlopen. Daarnaast zal het kabinet in de onderhandelingen blijven wijzen op nationale nuances en verschillen in kwaliteit tussen onderwijs- en opleidingsstelsels.
Het kabinet zet daarom in op behoud van voldoende nationale beoordelingsruimte na toetsing en erkenning van beroepskwalificaties uit derde landen.

[7] Kamerstuk 22 112-4096, BNC-fiche 'Mededeling horizontale interne-marktstrategie' (COM(2025)500), 1 juli 2025, pagina 6.

Zo wordt in artikelen 8 en 9 bepaald dat een lidstaat iemand met beroepskwalificaties uit een derde land toegang moet verlenen tot het gereglementeerde beroep onder dezelfde voorwaarden als eigen onderdanen, tenzij er voldoende redenen zijn om compensatiemaatregelen op te leggen. De Commissie baseert dit expliciet op het algemene systeem dat geldt uit hoofde van Richtlijn 2005/36/EG. Het is nog niet geheel duidelijk wat met deze gelijkschakeling wordt bedoeld. Het kabinet zal op dit onderdeel daarom om nadere toelichting vragen. Een systeem waarbij buitenlandse kwalificaties zonder degelijke beroepsinhoudelijke beoordeling op één lijn worden gesteld met Europese kwalificaties houdt volgens het kabinet onvoldoende rekening met verschillen in opleidingskwaliteit en beroepspraktijk. Dit geldt in het bijzonder voor beroepen waarbij fouten in de beroepsuitoefening aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor gezondheid, veiligheid of andere publieke belangen.

Hierbij merkt het kabinet op dat de systematiek onder de huidige richtlijn EU-beroepskwalificaties voornamelijk mogelijk is door kennis van het opleidingsaanbod in de EU. Voor derdelanderkwalificaties is die kennis soms niet voorhanden en zijn de verschillen in kennis en kunde in de praktijk moeilijk te bepalen en vaak groter of soms zelfs onoverkomelijk. Als voorbeeld kan gewezen worden op zeer grote verschillen bij de opleiding tot apotheker, waarbij in Nederland de eerdergenoemde onafhankelijke commissie van deskundigen ongeveer 90 procent van de aanvragen van derdelands gediplomeerde moet afwijzen vanwege onoverkomelijke verschillen met het niveau dat in Nederland is vereist. Bovendien is het uitvoeren van compensatiemaatregelen in de praktijk vaak moeilijk uitvoerbaar en vereist dit nadere uitwerking van regelgeving. Het is aannemelijk dat het stroomlijnen van de regels ten aanzien van erkenningsbesluiten van derdelanders gepaard zou moeten gaan met een aanzienlijke investering in de kennis over opleidingen in derde landen bij de bevoegde autoriteiten en uitvoeringsorganisaties. Tegelijk is het kabinet positief over de bepaling waarin de bevoegde instanties van lidstaten kunnen aangeven welke compensatiemaatregelen gevolgd dienen te worden uit een lijst van vier mogelijke opties.

Ook is het kabinet zeer positief over het voorstel voor Europese ondersteuning bij het vaststellen van de authenticiteit en vergelijkbaarheid van buitenlandse kwalificaties. Dit voorstel kan in de praktijk veel voordelen opleveren voor een efficiëntere procedure door gefragmenteerd werk uit handen te nemen van bevoegde autoriteiten in lidstaten. Erkenningsprocedures voor derdelanders zijn vaak langdurig omdat kennis over derdelanderkwalificaties niet altijd gemakkelijk beschikbaar is. Wanneer die kennis op Europees niveau wordt gebundeld, hoeft niet iedere nationale autoriteit zelfstandig dezelfde informatie te verzamelen. Het kabinet zal deze ondersteunende diensten in de onderhandelingen daarom steunen, waarbij wel duidelijk moet blijven dat de uitkomst van de Europese verificatie van de kwalificatiedocumentatie niet bepalend is voor de erkenningsbeoordeling door de bevoegde instanties van de lidstaten.

Het kabinet is in beginsel positief over de maatregelen in het voorstel om opleidingsprogramma's in derde landen door experts te laten beoordelen en zo tot een lijst te komen van landen waarvan het onderwijssysteem de gevraagde garanties biedt. Deze aanpak voorkomt dat die beoordelingen

dubbel moeten worden uitgevoerd. Dit moet echter ondersteunend zijn aan de bevoegde autoriteiten in de lidstaten en mag niet leiden tot het verplicht toelaten en erkennen van derdelands gediplomeerden. Tijdens de onderhandelingen en gesprekken met bevoegde autoriteiten moet blijken of deze maatregelen voldoende zekerheid bieden.

Een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet is de voorgestelde automatische erkenning van beroepskwalificaties van derdelanders voor bepaalde gereglementeerde beroepen, waaronder voor artsen, verpleegkundigen, tandartsen, verloskundigen, dierenartsen, apothekers en architecten. Voor wat betreft deze beroepen stelt het voorstel een geharmoniseerde beoordelingsroute met vertrouwde beoordelingsinstanties voor om de samenwerking met derde landen en hun onderwijsinstellingen uit te breiden. Hoewel het kabinet positief staat tegenover het voorstel om de huidige gefragmenteerde beoordeling van opleidingen in derde landen beter te coördineren, is het onderdeel van het voorstel waarbij aansluiting wordt gezocht bij het systeem van automatische erkenning voor EU-burgers risicovol. Het betekent immers dat de bevoegde nationale autoriteit in de lidstaat (bijvoorbeeld het CIBG of DUO) niet langer op dezelfde wijze kan beoordelen of een specifieke opleiding van een beroepsbeoefenaar in een derde land inhoudelijk voldoende aansluit bij de Nederlandse eisen en daaraan gelijkwaardig is. In de voorgestelde systematiek verschuift de beoordeling in eerste instantie naar het niveau van de opleiding en de opleidingsinstelling van het derde land. Het kabinet ziet daarbij voordelen van versnelling, omdat daarmee kan worden voorkomen dat dezelfde opleiding of opleidingsinstantie van een derde land in verschillende lidstaten telkens opnieuw wordt onderzocht. Echter, het risico ontstaat dat Nederland opleidingen automatisch moet erkennen die niet het vereiste niveau voor individuele beroepsuitoefening in Nederland halen.

Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat er voldoende waarborgen worden getroffen om te verzekeren dat vertrouwde beoordelingsinstanties daadwerkelijk onafhankelijk zijn en over voldoende deskundigheid beschikken. In het voorstel wordt dit onder meer geborgd door de eis dat instanties onderdeel uitmaken van het *European Quality Assurance Register for Higher Education*. Het kabinet vindt het nu nog onvoldoende duidelijk in het voorstel hoe deze systematiek in de praktijk zal uitwerken en voorziet daarin aandachtspunten, bijvoorbeeld met betrekking tot de huidige inrichting van potentiële beoordelingsinstanties (zoals bijvoorbeeld de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie). Bevoegde autoriteiten van lidstaten moeten voldoende inspraak kunnen hebben bij twijfel over de juistheid van beoordelingen. Tegelijkertijd moet worden gewaakt voor duplicering van beoordelingen en kan soms beter worden aangesloten op bestaande procedures. Beoordelingscriteria en de uitkomsten van de reviews moeten openbaar en controleerbaar zijn. Ook moet sprake zijn van periodieke herbeoordeling van opleidingen of instellingen, zodat een eenmaal verkregen status niet onbeperkt blijft gelden wanneer de kwaliteit van een opleiding of instelling verandert. Het voorstel bevat al maatregelen die dit zouden moeten borgen, zoals een beperkte geldigheidsduur van beoordelingen van de vertrouwde beoordelings-instanties en de mogelijkheid voor lidstaten om met een bezwaar een second opinion te eisen. Het kabinet acht de huidige waarborgen echter niet afdoende en zet daarom in op verdere aanscherping in de onderhandelingen. Tenslotte moet worden voorkomen dat de voorgestelde

systematiek voor automatische erkenning van derdelanderkwalificaties ertoe leidt dat een lidstaat geen aanvullende eisen meer kan stellen die niet betrekking hebben op het opleidingsniveau zelf maar noodzakelijk zijn voor de daadwerkelijke uitoefening van het beroep.

Met betrekking tot het voorstel voor een geïntegreerde procedure voor de erkenning van kwalificaties én de procedure voor het aanvragen van een verblijfsvergunning (Titel III) zet het kabinet vraagtekens bij een dergelijke integratie van de procedures, alsook de haalbaarheid daarvan binnen de wettelijke beslistermijnen die gelden voor de aanvragen om de verschillende verblijfsvergunningen voor arbeid en bij de mogelijke financiële gevolgen wanneer geen aparte leges meer mogen worden geheven voor de erkenning van kwalificaties. Ook met het oog op de complexiteit van beoordelingen van derdelanderkwalificaties bij beroepen in de zorg en diergeneeskunde ziet het kabinet knelpunten bij de voorgestelde beslistermijnen. Een wettelijke bepaling waarin de termijnen voor derdelanders nog verder verkort worden kan de zorgvuldigheid van de uitvoering en daarmee de kwaliteit van de erkenningsprocedure onder druk zetten. De gestelde termijnen moeten voor de bevoegde autoriteiten qua capaciteit en uitvoerbaarheid haalbaar zijn. Het kabinet zet daarom bij de onderhandelingen in op meer realistische beoordelingstermijnen. Mocht blijken dat de beslistermijn bij een geïntegreerde procedure voor de uitvoering niet haalbaar is, dan is de invoering van een geïntegreerde procedure niet wenselijk. Verder heeft een aanvraag voor erkenning die gestart is vier maanden voor afloop van de verblijfsvergunning mogelijk invloed op het verblijf wanneer de erkenningsprocedure langer duurt dan deze vier maanden. Het kabinet wil nader bezien of de periode van indiening van kwalificaties van ten minste vier maanden voor afloop van de verblijfsvergunning voldoende uitvoerbaar is.

Het kabinet vraagt zich nog wel af hoe dit voorstel zich verhoudt tot andere EU-rechtshandelingen waarin beroepsreglementering voor binnen de EU genoten opleidingen (soms zelf uitputtend en zonder dat erkenning van beroepskwalificaties noodzakelijk is) is geregeld en die niet zijn opgenomen in de bijlage bij de Richtlijn beroepskwalificaties. Het gaat hierbij met name om door de EU-gereguleerde beroepen in de verschillende vervoerssectoren. In die andere rechtshandelingen is geen ruimte voor erkenning van buiten de EU verkregen beroepskwalificaties. Alvorens een oordeel kan worden gegeven over de voorstellen voor zover het die beroepen betreft, zal eerst de verhouding van dit voorstel tot die andere EU-rechtshandelingen duidelijk moeten zijn. Nederland heeft ten slotte belang bij een erkenningsstelsel dat zowel praktisch als financieel uitvoerbaar voor zowel aanvragers als voor bevoegde autoriteiten. Omwille van die uitvoerbaarheid geldt als uitgangspunt dat wordt vastgehouden aan de mogelijkheid om kostendekkende tarieven te heffen. Daarbij moet worden voorkomen dat vereenvoudiging en harmonisatie op EU-niveau leidt tot nieuwe nationale uitvoeringslasten die niet in verhouding staan tot de beoogde voordelen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Op het moment van schrijven hebben lidstaten formeel nog geen posities ingenomen. De meeste lidstaten hebben zich, tot dusver, afwachtend opgesteld ten aanzien van EU-brede initiatieven voor het vergemakkelijken van de erkenning van kwalificaties van derdelanders. Het krachtenveld

binnen het Europees Parlement is met betrekking tot deze richtlijn nog niet bekend. Ook is nog niet duidelijk welke EP-commissie het voorstel zal behandelen en wie als rapporteur zal worden aangewezen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toebedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet is negatief.

Het voorstel is gebaseerd op artikel 79, lid 2, onder a) en b), VWEU. Deze rechtsgrondslag geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen onder het gemeenschappelijk immigratiebeleid, specifiek op de voorwaarden voor toegang en verblijf en de rechten van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven. Op dit terrein is er sprake van een gedeelde bevoegdheid op grond tussen de EU en de lidstaten op basis van artikel 4, lid 2, onder j, VWEU.

Het kabinet kan zich niet vinden in deze rechtsgrondslag. In de eerste plaats constateert het kabinet namelijk dat het voorstel in zijn geheel niet ziet op de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt en beperkt op verblijf van derdelanders (onderdeel a) van artikel 79, lid 2, VWEU). Zoveel maakt voorgesteld artikel 2, lid 1, ook duidelijk door te specifiëren dat het voorstel ziet op personen die reeds legaal in een lidstaat verblijven (onder a) dan wel toegang en verblijf verzoeken maar dat nog niet hebben (onder b en c). In de tweede plaats ziet het voorstel evenmin op de rechten van onderdanen die reeds legaal in een lidstaat verblijven (onderdeel b) van artikel 79, lid 2, VWEU), omdat voorgestelde handeling uitsluitend ziet op de kwalificaties en de voorwaarden waaronder die worden erkend. Zodoende zijn die kwalificaties zoals deze door (onderwijs)instellingen van derde landen worden afgegeven het voorwerp van regelgeving, niet de derdelanders en hun rechten in de context van hun migratie naar de EU. Dat met deze richtlijn dat recht open wordt gesteld naar personen die van oorsprong uit derde landen komen maakt dit niet anders. Het voorstel heeft namelijk geen betrekking op de voorwaarden voor hun migratie naar de EU en beperkt op de rechten die betrekking hebben op hun verblijf, namelijk in het geval dat de erkenningsprocedure nog niet is afgerond voor verloop van de verblijfsvergunning.

In plaats van artikel 79, lid 2, VWEU, acht het kabinet artikel 207 VWEU de enige juiste rechtsgrondslag. Het voorstel beoogt namelijk regels te stellen over de mate waarin de EU de interne markt openstelt voor kwalificaties die zijn afgegeven in derde landen met het oog op arbeid of dienstverlening op de Europese markt.
Op grond van deze bepaling kan de EU-wetgever maatregelen vaststellen voor de gemeenschappelijke handelspolitiek, zoals voor toegang tot de Europese markt, op welk gebied er sprake is van een exclusieve bevoegdheid op grond van artikel 3, lid 1, onder e), VWEU. Het kabinet pleit er daarom voor dat artikel 207 VWEU wordt toegevoegd als rechtsgrondslag, of dat

de Uniewetgever de erkenning van kwalificaties uit derde landen in een apart voorstel vervat dat is gebaseerd op artikel 207 VWEU.

b) Subsidiariteit

Indien wordt vastgehouden aan de door Commissie gekozen rechtsgrondslag, dan geldt het volgende wat betreft de beoordeling van subsidiariteit door het kabinet. Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwegen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. De richtlijn heeft tot doel de erkenning van beroepskwalificaties van derdelanders door EU-lidstaten te vereenvoudigen en te versnellen om zo intra-EU mobiliteit voor deze groep te verbeteren. Gezien de grensoverschrijdende aard van de erkenning van kwalificaties voor deze doelgroep en de fragmentatie in nationale systemen kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Door de introductie van gemeenschappelijke procedurele regels en een gedeeld systeem voor erkende opleidingen uit derde landen kunnen daar waar mogelijk belemmeringen op de interne markt voor mobiliteit van derdelanders worden weggenomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen, toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaat dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief met een kanttekening.

Zoals hiervoor vermeld heeft het voorstel tot doel de erkenning van beroepskwalificaties van derdelanders door EU-lidstaten te vereenvoudigen en te versnellen om zo intra-EU mobiliteit voor deze groep te verbeteren. Het voorgestelde optreden is geschikt om dat doel te bereiken, omdat de richtlijn een positief effect kan hebben op lidstaten die meer arbeidskrachten van buiten de Unie willen aantrekken voor het oplossen van arbeidsmarkttekorten, maar waar bijvoorbeeld informatie over de erkenning van kwalificaties en vaardigheden onvoldoende toegankelijk is voor derdelanders. Het optreden gaat daarbij niet verder dan noodzakelijk, gelet op het feit dat de richtlijn geen beperking behelst van nationale bevoegdheden omtrent beroepsreglementering, opleidingseisen en toelating van derdelanders.

Evenwel plaatst het kabinet de volgende kanttekening bij de noodzakelijkheid van het voorstel.

Het kabinet acht dat het voorstel verdergaat dan noodzakelijk met de verplichting om onder omstandigheden titels behaald in derde landen automatisch te erkennen. Het kabinet ziet mogelijkheden om automatische erkenning van beroepskwalificaties verder te benutten en uit te breiden waar opleidingen en beroepsvereisten voldoende vergelijkbaar en gelijkwaardig zijn aan de vereiste niveaus in lidstaten. Evenwel zou automatische erkenning volgens het voorstel plaatsvinden voor titels behaald na afronding van specifieke opleidingsprogramma's in derde landen. Het gaat dan om opleidingsprogramma's waarvan op grond van de voorgestelde richtlijn is beoordeeld dat zij voldoende vergelijkbaar zijn met Europese opleidingen.

Het kabinet acht automatische erkenning op grond van die systematiek verder gaan dan noodzakelijk, omdat een voldoende hoog opleidingsniveau niet op die manier kan worden gewaarborgd. Die waarborg is noodzakelijk, aangezien het systeem van automatische erkenning leunt op het vertrouwen dat controle op het behaalde niveau niet nodig is. Het kabinet pleit er daarom voor dat lidstaten inspraak krijgen in de bevestiging dat de betrokken opleidingsprogramma's in derde landen professionals tot een voldoende hoog niveau opleiden en daadwerkelijk gelijkwaardig zijn aan het gewenste niveau in Nederland. Dit versterkt de waarborg dat deze opleidingsprogramma's in derde landen van een voldoende hoog niveau zijn, zodat automatische erkenning binnen de EU van titels behaald met die opleidingsprogramma's beter te rechtvaardigen is en niet ten koste gaan van kwaliteit en (openbare) veiligheid.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie voorziet éénmalige indicatieve uitgaven van ongeveer € 29 tot 51 miljoen en jaarlijkse uitgaven van ongeveer € 4 tot 6 miljoen voor de periode 2028 en daarna. Deze kosten komen vooral voort uit de externe inkoop van ondersteunende diensten voor authenticiteitsbeoordeling (artikel 28), de op te zetten review-architectuur voor automatische erkenning van kwalificaties van derdelanders (vertrouwde review-lichamen en een kader voor gedelegeerde-handelingen in artikelen 12, 14 en 16), en een secretariaat voor de groep van coördinatoren ten aanzien van de erkenning van kwalificaties van derdelanders (artikel 33). De kosten voor het voorstel worden niet binnen het bestaande budget gefinancierd, maar zijn afhankelijk van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2028-2034. Dit zou volgens het voorstel moeten worden gefinancierd binnen de EU Faciliteit onder de 'National and Regional Partnership Plans' (onderdeel van het voorstel voor het volgende MFK 2028–2034). Indien het voorstel toch financiële gevolgen heeft voor 2028, meent het kabinet dat de benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

Volgens de Commissie zullen de gevolgen voor personele bezetting beperkt zijn tot herplaatsing van personeel en naar verwachting drie extra FTE. Het kabinet is terughoudend ten opzichte

van het aantal werknemers dat nodig zou zijn bij de Commissie om het voorstel in goede banen te leiden en is er in het algemeen terughoudend ten aanzien van een verdere stijging hiervan.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden
De implementatiekosten van de maatregelen worden volgens het impact assessment primair gedragen door de Commissie (ontwikkeling en onderhoud van IT-systemen, opzet van de nieuwe EU-verificatiedienst en het openbare register) en in mindere mate door de lidstaten (slechts voor zover vereist ten behoeve van interoperabiliteit van nationale databanken). Deze kosten worden voor de periode 2027-2040 geschat op € 24,8 tot € 40,2 miljoen op EU-niveau en € 39,4 tot € 69,0 miljoen voor alle 27 lidstaten gezamenlijk. De implementatiekosten per lidstaat hangen af van de vereiste maatregelen die moeten worden genomen om de bestaande nationale digitale infrastructuur voor erkenningsprocedures van derdelanders aan te passen.

De Commissie schat dat de adaptatiekosten voor lidstaten beperkt zijn en dat vooral interoperabiliteit van ICT-systemen en databases implementatiekosten met zich mee zal brengen. Hoewel de Commissie aangeeft geen directe financiële consequenties voor medeoverheden of uitvoeringsorganisaties te verwachten, heeft het kabinet twijfels bij deze conclusie. Het voorstel brengt rapportageverplichtingen, wijzigingen in de werkwijze en aanpassing van ICT-systemen met zich mee die zijn weerslag kunnen hebben op de aanwezige capaciteit bij (mede-)overheden en uitvoeringsorganisaties. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Eventueel kan (een deel) van de budgettaire gevolgen worden opgevangen door de kosten in rekening te brengen bij de markt via retributies. Het kabinet acht het derhalve van belang dat de mogelijkheid blijft bestaan om kostendekkende tarieven in rekening te brengen voor erkenningsaanvragen door derdelanders.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger
Volgens de impact assessment van de Commissie kunnen de voorgestelde maatregelen, zodra zij volledig zijn ingevoerd, aanzienlijke besparingen in kosten en doorlooptijd opleveren. De grootste besparing per aanvraag valt te behalen bij de automatische erkenning van beroepen. Bij het kwantificeren van de effecten van de beoogde maatregelen is uitgegaan van gelijkblijvende migratie- en wervingsniveaus. De voorkeursoptie levert volgens de Commissie naar verwachting meer dan € 22 miljoen per jaar aan besparingen op aan administratieve lasten voor aanvragers en bevoegde autoriteiten (cumulatief circa € 231 miljoen in de periode 2029-2040). De kosten voor werkgevers zouden als gevolg van het voorstel dalen met circa 25% voor erkenningsaanvragen onder het algemene stelsel en met circa 42,5% voor automatisch erkende kwalificaties. Dit vertaalt zich door naar een besparing van ruim € 20 miljoen per jaar (cumulatief circa € 207 miljoen). De Commissie verwacht geen nieuwe administratieve lasten voor aanvragers.

De gemiddelde doorlooptijd van 14,2 maanden daalt volgens de raming tot circa vijf maanden voor de reguliere route en circa vier maanden voor de automatische erkenning. Daardoor kunnen

aanvragers eerder op hun gekwalificeerde niveau aan het werk. De Commissie waardeert deze tijdwinst voor aanvragers op circa 300 miljoen per jaar in de EU. Dit bedrag is een raming van vermeden inkomensverlies en huidige onderbenutting van kwalificaties, geen directe besparing op administratieve lasten. Daarnaast geeft de Commissie aan bredere economische en sociale baten te verwachten, zoals betere wervingsmogelijkheden voor (mkb)bedrijven in kraptesectoren en een snellere instroom van gekwalificeerde professionals in essentiële sectoren zoals de gezondheidszorg.

De impact assessment van de Commissie werkt voor de kosten en baten met EU-gemiddelden. De huidige kosten in Nederland verschillen per beroep en per onderdeel van het erkenningstraject. De Commissie noemt in haar overzicht bijvoorbeeld bedragen van €1.971 voor artsen en €85 voor verpleegkundigen, maar deze bedragen vormen geen vergelijkbare totale trajectkosten. In Nederland is de aanvraag van een verklaring van vakbekwaamheid per 1 januari 2027 niet langer kosteloos en ook aan de beroepsinhoudelijke toets voor artsen, tandartsen en verpleegkundigen zijn afzonderlijk kosten verbonden. Dit ondersteunt het uitgangspunt dat de beoordeling van beroepskwalificaties kostendekkend moet blijven, wat noodzakelijk is om de kwaliteit en uitvoering van erkenningsprocedures te borgen. Ook voor de nieuwe situatie zijn de EU-gemiddelde besparingen niet zonder meer te vertalen naar een Nederlands bedrag per beroep.

Een deel van de bevoegde autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de erkenning van beroepskwalificaties bestaat uit private of privaat georganiseerde instanties. Deze organisaties kunnen op korte termijn met extra regeldruk en kosten worden geconfronteerd, met name door de benodigde aanpassingen aan digitale systemen, het invoeren van nieuwe procedures en het aanpassen van de interne werkwijze. Deze eenmalige uitvoeringslasten staan echter tegenover structurele efficiëntiewinsten: zodra de nieuwe werkwijze en digitale systemen zijn ingevoerd, zullen ook voor deze organisaties de administratieve lasten per erkenningsprocedure naar verwachting afnemen. Er moet overigens ook rekening mee worden gehouden dat er organisaties zullen zijn die zelden of nooit een aanvraag voor erkenning van kwalificaties zullen ontvangen en dat er door die organisaties tegenover de uitvoeringslasten nimmer efficiëntiewinsten zullen worden behaald. Maar deze kosten zullen wel aan de sector of via de examengelden voor de Nederlandse opleidingen in rekening worden gebracht.

Omdat er geen centrale, geaggregeerde cijfers beschikbaar zijn van het huidige aantal aanvragen door derdelanders voor de erkenning van hun beroepskwalificaties, moet voor de doelgroep worden gewerkt met aannames en bandbreedtes om de mogelijke omvang van de baten voor Nederland te illustreren. Ook voor de verwachte besparingen geldt dat de inschattingen indicatief zijn op basis van een ideaal scenario van het Commissievoorstel. Het is op dit moment niet goed in te schatten welke besparingen in de praktijk zullen worden gerealiseerd. De Commissie gebruikt hiervoor een EU-brede raming van circa 125.000 jaarlijkse procedures waarbij kwalificaties worden beoordeeld. Daarvan hebben naar schatting 62.500 betrekking op de erkenning van gereguleerde beroepen, de overige 62.500 betreffen kwalificatiebeoordelingen in het kader van migratieprocedures. De Commissie rekent in haar impact assessment dus met een gemiddeld

aantal relevante erkenningsprocedures voor gereglementeerde beroepen per jaar van 62.500 aanvragen van derdelanders. Gelijk verdeeld over 27 lidstaten zou dit uitkomen op gemiddeld 2.315 erkenningsprocedures van derdelanders per jaar per lidstaat. Realiteit is echter dat dit aantal per lidstaat uiteenloopt, waarbij mag worden aangenomen dat landen als Duitsland en Frankrijk de meeste aanvragen van derdelanders ontvangen en Nederland in de middengroep zit.

Dit kan worden afgezet tegen de huidige aantallen erkenningsaanvragen door derdelanders in Nederland voor zover bekend. De verwachting is namelijk dat de meeste erkenningsaanvragen van derdelanders voor gereglementeerde beroepen in Nederland worden ingediend in de zorg en het onderwijs. Voor zorgberoepen wordt dit bijgehouden door het CIBG. In 2025 ontving CIBG tussen de 1.300 en 1.500 (gemiddeld 1.400) erkenningsaanvragen voor de 25 gereglementeerde zorgberoepen en voor 2026 wordt een soortgelijk aantal aanvragen verwacht. DUO ontving op haar beurt in 2025 afgerond 2.600 aanvragen voor 6 onderwijsberoepen, maar dit cijfer is wat vertekend doordat soms meerdere erkenningsaanvragen per beroepsbeoefenaar worden ingediend. Deze aantallen gelden als ondergrens voor het totaal aantal erkenningsaanvragen door derdelanders voor de in totaal 187 nationaal gereglementeerde beroepen. Op basis hiervan kan worden aangenomen dat het aantal derdelanderaanvragen hoger zal liggen dan het eerdergenoemde gemiddeld aantal aanvragen als door de Commissie gehanteerd. Voor de verdere berekening in deze paragraaf wordt daarom uitgegaan van een gemiddeld aantal erkenningsaanvragen van derdelanders van 4.000 tot 5.000 per jaar en een gemiddelde van 4.500 aanvragen.

Voor de bovengrens van het mogelijk aantal aanvragen per jaar geldt – op basis van het rapport over de Staat van Migratie 2026 – voor migratie van buiten de EU dat er in 2025 40.130 verleende tewerkstellingsvergunningen (TWV) en 2.530 positieve adviezen voor een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) zijn verleend. Deze aantallen kunnen echter niet rechtstreeks worden gebruikt als bovengrens voor het aantal erkenningsaanvragen, omdat het aantal TWV en GVVA ziet op toegang tot arbeid, terwijl de voorgestelde richtlijn ziet op erkenning van kwalificaties voor gereglementeerde beroepen. De cijfers geven wel de omvang van de bredere groep van arbeidsmigranten vanuit derde landen weer. Als dezelfde verdeling wordt gehanteerd als in het impact assessment, kan worden aangenomen dat 40% van het gemiddelde aantal derdelanderaanvragen in Nederland voor erkenning van beroepskwalificaties voor gereglementeerde beroepen via automatische erkenning zal verlopen. Dit komt neer op circa 1.800 erkenningsaanvragen per jaar via automatische erkenning en 2.700 erkenningsaanvragen per jaar via het algemene stelsel.

De Commissie raamt in haar impact assessment de huidige kosten van erkenningsprocedures voor derdelanders voor gereglementeerde beroepen op gemiddeld circa €1.500 per procedure, waarvan circa €1.100 bij de aanvrager en €400 bij de bevoegde autoriteit.
Afgezet tegen het gemiddeld aantal erkenningsaanvragen per jaar betekent dit voor Nederland een totaal aan € 6.750.000 aan kosten onder het huidige systeem, waarvan circa € 4.950.000 aan kosten voor aanvragers (73%) en €1.800.000 aan kosten voor bevoegde autoriteiten (27%).

De Commissie raamt een vermindering van de totale procedurekosten met gemiddeld circa €208 per aanvraag in het algemene stelsel en circa €510 per aanvraag via de automatische erkenningsroute. Het aandeel aanvragen dat via de automatische route kan worden behandeld, wordt voor een uiteindelijke stabiele situatie geraamd op circa 40%. Dit aandeel ontstaat naar verwachting geleidelijk, naarmate opleidingen en aanvragers voor deze route in aanmerking komen. De totale besparing op procedurekosten voor aanvragers en de overheid samen wordt in die situatie geraamd op circa 20,5 mln per jaar in de EU. Vertaald naar het gemiddeld aantal derdelanderaanvragen in Nederland komt dit neer op een totale jaarlijkse besparing van €1.480.000, waarvan € 918.000 voor de procedures onder automatische erkenning en € 562.000 voor de procedures onder het algemene stelsel. Volgens de eerdergenoemde kostenverdeling tussen aanvragers en autoriteiten betekent dit een indicatieve besparing van afgerond ongeveer € 1.080.000 aan kosten voor aanvragers uit derde landen en afgerond ongeveer € 400.000 aan voorziene besparing voor bevoegde autoriteiten.

Naast de kosten die aanvragers maken voor de erkenning van hun kwalificaties, maken werkgevers in de EU ook administratieve en organisatorische kosten voor het werven van derdelanders van wie kwalificaties moeten worden erkend. Deze kosten omvatten onder meer de verificatie van de uitkomst van de erkenningsprocedure, de afstemming met migratieautoriteiten over de werkvergunning en de indirecte kosten van een langer wervingsproces als gevolg van de doorlooptijd van de erkenningsprocedure. Deze kosten worden geschat op ongeveer € 800 tot €1.200 per werving voor een gereguleerd beroep. De geraamde kostenverlaging volgt voornamelijk uit kortere doorlooptijden, waardoor werkgevers minder lang op inzetbare medewerkers hoeven te wachten, en uit verbeteringen in documentatie en coördinatie. Voor wervingen via de reguliere route raamt de Commissie een kostenvermindering van 20–30%. Voor wervingen via de automatische erkenning is dit 35–50%, ofwel circa €280 tot €600 per aanvraag. De Commissie raamt de totale besparing voor werkgevers onder de voorkeursoptie op circa €20 miljoen per jaar in de EU.

Ook verwacht de Commissie een vermindering van werkgevergedragen administratieve kosten van circa 25% bij het algemene stelsel en circa 42,5% bij automatische erkenning. De Commissie raamt de werkgeverskosten voor de werving van een derdelander in een gereglementeerd beroep momenteel op € 800 tot 1.200 (gemiddeld € 1.000), wat bij een gemiddeld aantal van 4.500 erkenningsprocedures per jaar neerkomt op een totaalbedrag van €4.500.000 aan jaarlijkse werkgevergedragen kosten, waarvan € 2.700.000 voor algemene erkenningsprocedures en €1.800.000 voor automatische erkenningsprocedures. Toegepast op de verwachte kostenreducties van de Commissie komt dit neer op een indicatieve besparing voor werkgevers van € 675.000 voor erkenningsaanvragen in het algemene stelsel en € 765.000 voor procedures onder automatische erkenning, in totaal circa €1,44 miljoen aan indicatieve jaarlijkse werkgeversbesparing.

Tenslotte leidt een kortere doorlooptijd volgens de aannames van de Commissie ertoe dat aanvragers eerder op hun niveau kunnen werken. De Commissie waardeert de totale tijdwinst voor 62.500 gereglementeerde erkenningsprocedures voor derdelanders op circa €300 miljoen per jaar.

Evenredige toepassing van deze EU-raming levert in dit scenario voor Nederland uitgaande van 4.500 erkenningsaanvragen circa € 21,6 miljoen per jaar op. Dit is geen besparing op administratieve lasten. Ook kunnen aanvragers in de reguliere route kosten blijven maken voor eventuele compenserende maatregelen en voor het voldoen aan taalvereisten vóór beroepsuitoefening.

Bovendien is de door de Commissie becijferde totale tijdwinst gestoeld op de aanname dat de doorlooptijden worden teruggebracht naar vier maanden (algemeen stelsel) en vijf weken (automatische erkenning). Het halen van deze doorlooptijden is evenwel afhankelijk van de uitwerking van de gehele systematiek in de onderhandelingen en de uitvoering na implementatie. Daarmee is allerminst zeker of de voorgestelde besparing daadwerkelijk gerealiseerd wordt. De doorvertaling naar de Nederlandse situatie in deze paragraaf wordt daardoor beperkt tot een indicatieve besparing.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft als volgt geadviseerd:

1. *ATR adviseert om in de beoordeling van het Commissievoorstel meer inzicht te bieden in de mate waarin het huidige Nederlandse stelsel zal samenhangen met/geïntegreerd wordt in het nog uit te werken Europese stelsel.*
2. *ATR adviseert de regeldrukvermindering voor derdelanders en bedrijven te herzien en daarbij ook rekening te houden met de onzekerheid die gepaard gaat met de vermindering zoals becijferd door de Europese Commissie.*

ATR merkt in het advies terecht op dat de mate waarin de voorgestelde wijzigingen werkbaar zijn sterk afhankelijk is van de samenloop en integratie van het huidige Nederlandse stelsel en het toekomstige Europese stelsel. Deze uitwerking zal verder moeten blijken tijdens de onderhandelingen over het Commissievoorstel. Het BNC-traject biedt te weinig ruimte om dit op dit moment volledig in kaart te brengen vanwege de grote diversiteit aan beroepen en autoriteiten, complexiteit van systemen en zelfs verschillen binnen sectoren. In het fiche is dit verduidelijkt door de onzekerheid expliciet te benoemen en in de beoordeling van het voorstel aan te geven dat het kabinet tijdens de onderhandelingen om verdere verduidelijking zal vragen.

In het advies benadrukt ATR dat de regeldrukeffecten voor derdelanders en bedrijven toereikend in kaart zijn gebracht, maar dat de berekening op enkele punten nog moet worden aangepast om het totaal aan besparingen te corrigeren. In de regeldrukparagraaf van dit fiche is dit overeenkomstig het advies aangepast en is op basis van opgevraagde data over het aantal erkenningsaanvragen voor onderwijsberoepen tot een hernieuwde inschatting gekomen. Daarbij is ook expliciet aangegeven dat het hier slechts gaat om indicatieve inschattingen als becijferd door de Commissie en dat bij de uitwerking moet blijken wat dit in de praktijk zal gaan betekenen voor vermindering van regeldruk.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel draagt bij aan de Europese en Nederlandse concurrentiekracht door grensoverschrijdende inzet van gekwalificeerde derdelands beroepsbeoefenaars aanzienlijk eenvoudiger, sneller en voorspelbaarder te maken. Het wegnemen van administratieve en procedurele belemmeringen voor intra-EU arbeidsmobiliteit van derdelanders maakt het voor bedrijven makkelijker om personeel en expertise uit andere lidstaten aan te trekken en in te zetten en vergroot daarmee de beschikbare arbeids- en kennisbasis binnen de interne markt. Dit is van bijzonder belang in een context van personeelstekorten en toenemende concurrentie om gekwalificeerd personeel. Door kwalificaties van derdelanders sneller en eenvoudiger grensoverschrijdend inzetbaar te maken, draagt het voorstel bij aan een efficiëntere allocatie van menselijk kapitaal en daarmee aan een sterkere, productievere en concurrerendere Europese economie.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel strekt tot wijziging van een richtlijn. De richtlijn heeft gevolgen voor in ieder geval de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties, het daarop gebaseerde Besluit erkenning EU-beroepskwalificaties en het vreemdelingenrecht. Deze richtlijn vergt dan ook implementatie in deze regelgeving. Mogelijk worden ook sectorale wetten door deze richtlijn geraakt, zoals de Wet op de architectentitel, de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG), de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Dit geldt ook voor lagere wet- en regelgeving.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat drie grondslagen voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen, met voorgestelde artikel 12, lid 3, artikel 16, lid 2 en artikel 28, lid 13. De bevoegdheden die met artikelen 12, lid 3, en artikel 16, lid 2, worden voorgesteld voldoen aan de vereisten van het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven. Voor de duur van de delegatiebevoegdheid is gekozen voor optie 2 van de modelbepalingen. Evenwel ontbreekt in artikel 36, waar de voorwaarden zijn geregeld waaronder de voorgestelde bevoegdheden worden uitgeoefend, een verwijzing naar de bevoegdheid in artikel 28, lid 13.

Met voorgesteld artikel 12, lid 3, wordt een grondslag gecreëerd voor de vaststelling van een gedelegeerde handeling om de voorgestelde richtlijn aan te vullen met een lijst van vertrouwde beoordelende instanties. Deze instanties beoordelen volgens het voorstel de opleidingsprogramma's van instanties gevestigd in derde landen op de mate waarin hun programma's personen opleiden tot een niveau dat voldoende overeenkomt met corresponderende opleidingen in de EU. Toekenning van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het enkel gaat om een aanvulling van de basishandeling op niet-essentiële aspecten. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk omdat met het oog op de betrouwbaarheid van belang is dat er een beperkte lijst van beoordelende instanties is. Delegatie in plaats van uitvoering ligt voor de hand,

omdat het gaat om een aanvulling van de wetgevingshandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend, nu via artikel 12 in de richtlijn zelf is geregeld aan welke voorwaarden deze entiteiten moeten voldoen, dat goedkeuring van opleidingsprogramma's van instanties in derde landen is voorbehouden aan goedgekeurde beoordelingsinstanties, en dat per instantie moet worden bepaald welke categorieën programma's zij mogen keuren.

Artikel 16, lid 2, vervat een bevoegdheid voor de Commissie om een gedelegeerde handeling vast te stellen om een lijst bij te houden van derde landen waarvan de controlesystemen die kwaliteit van onderwijs moeten garanderen worden geacht voldoende op peil zijn. Daarmee kan voor opleidingsprogramma's aangeboden door instellingen uit die landen verondersteld worden, dat kwalificaties ter afronding van die onderwijsprogramma's voldoen aan twee criteria van voorgesteld artikel 13 om in aanmerking te komen voor automatische erkenning. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat daarmee de beoordeling van opleidingsprogramma's uit derde landen kan worden gestroomlijnd. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand, omdat het gaat om een aanvulling van de wetgevingshandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend. In de richtlijn wordt namelijk uitdrukkelijk bepaald onder duidelijke voorwaarden wanneer de eerdergenoemde veronderstelling van conformiteit aan twee criteria opgaat.

Op grond van artikel 28, lid 13, van het voorstel kan de Commissie een gedelegeerde handeling vaststellen om de nodige organisatorische en technische maatregelen te nemen die nodig zijn onder meer om voor diverse ondersteunende diensten, en de uitwisseling van gegevens en documenten tussen instanties. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekennen van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, zodat de uitwisseling van informatie tussen instanties efficiënt kan worden ingericht. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand, omdat het gaat om een aanvulling van de wetgevingshandeling. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend gelet op de specifiek benoemde aspecten waarvoor de Commissie maatregelen kan nemen, die bovendien enkel ter ondersteuning zijn.

In artikel 28, lid 8, is een bevoegdheidsgrondslag voorzien voor de Commissie om een uitvoeringshandeling vast te stellen. Daarmee kan de Commissie uniforme regels toepassen voor tarieven die zij mag rekenen aan bevoegde nationale instanties om kwalificaties, diploma's of andere attesten uit derde landen te verifiëren op authenticiteit. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat een uniforme regeling voor kostenrekening door de Commissie bijdraagt aan transparantie en eerlijke behandeling tussen nationale autoriteiten. Uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand, aangezien de bevoegdheid ziet op waarborging van uniforme voorwaarden. Het kabinet kan zich daarbij vinden in de keuze voor een onderzoeksprocedure, aangezien de voorziene uitvoeringshandeling van algemene strekking is, in die zin dat deze alle lidstaten aangaat. Het kabinet acht deze

bevoegdheid voldoende afgebakend met de concretisering van de tarieven waarvoor de Commissie uniforme berekeningen zal toepassen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de EU, en is van toepassing 24 maanden na de inwerkingtreding van deze richtlijn. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde termijn, mits implementatie van de voorgestelde richtlijn geen vergaande aanpassingen van ICT-systemen vergt en de EU binnen de aangeduide termijnen en voor de totstandkoming van implementatiewetgeving tijdig de voorgestane gedelegeerde handelingen vaststelt.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het kabinet kan instemmen met de voorgestelde evaluatiebepaling van zeven jaar na inwerkingtreding, die is aangevuld met driejaarlijkse rapportage door lidstaten. Het is wenselijk om de werking van de richtlijn periodiek te evalueren en waar nodig bij te sturen. Een horizonbepaling acht het kabinet niet noodzakelijk.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het Commissievoorstel heeft in de huidige vorm aanzienlijke gevolgen voor de uitvoering, waar het kabinet dan ook waakzaam op zal zijn in de onderhandelingen. Het is positief dat de Commissie werkt aan digitale oplossingen, die het erkenningsproces kunnen vergemakkelijken voor uitvoeringsorganisaties, zeker als daarmee doorlooptijden van aanvragen kunnen worden ingekort. Daar staat evenwel tegenover dat er minder ruimte zal zijn voor maatwerk. De digitale oplossingen verminderen weliswaar de noodzaak tot dossieronderzoek, maar het vergt extra controle aan de voorkant van het erkenningsproces. De gecentraliseerde ondersteuningsdiensten kunnen daar wel uitkomst bieden voor de uitvoeringsorganisaties. Een punt van aandacht is dat uitvoeringsorganisaties door het formeel inkorten van de doorlooptijden in de knel kunnen komen.

Ook het toevoegen van automatische erkenning voor beroepskwalificaties van derdelander beroepsbeoefenaars vraagt capaciteit die er op dit moment niet is. Het koppelen van het niet halen van bindende deadlines aan een financiële compensatie voor aanvragers, is daarbij een potentiële kostenpost voor uitvoeringsorganisaties. De verplichte integratie met de nieuwe digitale infrastructuur stelt de uitvoeringsorganisaties hoe dan ook voor eenmalige en structurele kosten, waarbij bestaande systemen zullen moeten worden aangepast. Voor de Nederlandse situatie geldt dat dergelijke aanpassingen, kosten en capaciteitsvraagstukken niet alleen gelden voor de grotere instanties als DUO en CIBG, en het assistentiecentrum Nuffic, maar voor sommige beroepen ook voor kleinere instanties alsmede private of privaat georganiseerde instanties, die minder ervaring hebben met erkenningsprocedures.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Ook beroepsbeoefenaars uit ontwikkelingslanden komen in aanmerking voor erkenning van hun beroepskwalificaties via de voorgestelde systematiek. Verder zijn er geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen, zoals aangegeven onder onderdeel 5d.