

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2174

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2016

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

Fiche 1: voorstel tot wijziging richtlijn audiovisuele mediadiensten (Kamerstuk 22 112, nr. 2170)

Fiche 2: Mededeling regelmatige evaluatie uitvoering EU milieubeleid (Kamerstuk 22 112, nr. 2171)

Fiche 3: Een Europese agenda voor de deeleconomie (Kamerstuk 22 112, nr. 2172)

Fiche 4: Mededeling Normalisatiepakket «Europese normen voor de 21e eeuw» (Kamerstuk 22 112, nr. 2173)

Fiche 5: Nieuwe vaardighedenagenda voor Europa

Fiche 6: Gezamenlijke mededeling EU-Birma/Myanmar (Kamerstuk 22 112, nr. 2175)

Fiche 7: Verordening grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten (Kamerstuk 22 112, nr. 2176)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Nieuwe vaardighedenagenda voor 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: «Een nieuwe agenda voor vaardigheden in Europa, samenwerken ter versterking van het menselijk kapitaal, de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt en het concurrentievermogen» (COM(2016) 381)
 - Voorstel voor een aanbeveling van de Raad ter invoering van een Vaardighedengarantie (COM(2016) 382)
 - Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren en tot intrekking van de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van een Europees Kwalificatiekader voor een leven lang leren (COM(2016) 383)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
10 juni 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
Mededeling: COM(2016) 381
Vaardighedengarantie: COM(2016) 382
EQF-herziening: COM(2016) 383
- d) *EUR-lex:*
Mededeling: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0381&rid=1>
Vaardighedengarantie: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0382&rid=1>
EQF-herziening: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0383&rid=1>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*
N.v.t. (Wel is bij de voorstellen een werkdocumenten nadere onderbouwing toegevoegd: SWD(2016)195).
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van OCW, in nauwe samenwerking met Ministerie van SZW
- h) *Rechtsbasis*
Artikelen 165 en 166 (VWEU) (voor de Raadsaanbevelingen)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Voor de twee raadsaanbevelingen: gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Geen

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Dit fiche gaat in op de mededeling van Commissie over een nieuwe agenda voor vaardigheden in Europa. In deze mededeling worden verschillende maatregelen genoemd. Voor twee van deze maatregelen zijn er ook gelijktijdig twee concrete voorstellen gepresenteerd, namelijk een voorstel voor een Raadsaanbeveling inzake een vaardighedengarantie en een voorstel voor een Raadsaanbeveling inzake de herziening van het Europees Kwalificatiekader.

De Commissie benadrukt dat wanneer mensen beschikken over de juiste vaardigheden, zij zijn toegerust voor hoogwaardige banen maar ook om hun volledige potentieel te verwezenlijken als zelfverzekerde, actieve burgers. In een snel veranderende wereldeconomie zijn vaardigheden in sterke mate bepalend voor het concurrentievermogen en het vermogen om te innoveren. Echter, 70 miljoen burgers hebben moeite met lezen en schrijven, en nog een groter aantal beschikt over slechte numerieke en digitale vaardigheden. Ook is er sprake van een opvallend tekort aan bepaalde vaardigheden op de arbeidsmarkt, en een gebrek aan aansluiting met de arbeidsmarkt. Nationale arbeidsmarkten en opleidingsstelsels worden behalve hiermee ook met veel nieuwe uitdagingen geconfronteerd, zoals de digitale transformatie van de economie en de samenleving. De vereiste responsiviteit vraagt volgens de Commissie om een Europees gecoördineerde beleidsinspanning, waartoe de Commissie deze vaardighedenagenda heeft opgesteld. De Commissie noemt drie overkoepelende doelstellingen: 1) het verbeteren van kwaliteit en relevantie van het opbouwen van vaardigheden; 2) het zichtbaarder maken van vaardigheden en kwalificaties en vergelijkbaarheid hiervan verhogen en 3) het verbeteren van de (beleids-) informatie over vaardigheden, ook ten behoeve van betere loopbaankeuzes. De vaardighedenagenda bestaat uit een mededeling met politieke hoofdlijnen, een overzicht van al lopende acties en de aankondiging van 10 nieuwe maatregelen, waarvan er twee nu ook uitgebracht zijn: een voorstel voor een Raadsaanbeveling tot aanpassing van het Europese kwalificatiekader (EQF) en voor een nieuwe Raadsaanbeveling gericht op het verhogen van basisvaardigheden onder volwassenen.

Naast deze twee maatregelen kondigt de Commissie voor de middellange termijn de volgende 8 nieuwe maatregelen aan welke eind 2016 of in 2017 uitgebracht zullen worden:

1. het herzien van het kader voor sleutelvaardigheden;
2. het ondersteuning bieden bij de realisering van de agenda die beroepsonderwijs en -opleiding tot een eerste keus moet maken (Riga conclusies);
3. het (opnieuw) lanceren of voortzetten van een coalitie voor digitale vaardigheden en het verzoeken aan lidstaten om medio 2017 nationale digitale vaardighedenstrategieën te ontwikkelen op basis van nog vast te stellen doelstellingen;
4. het ontwerp van een instrument voor het opstellen van een vaardighedenprofiel van onderdanen van derde landen;
5. het herzien van het bestaande Europass-kader t.b.v. loopbaan- en opleidingskeuzes;
6. het doen van onderzoek naar de problematiek van brain drain;
7. het lanceren van een blauwdruk voor sectorale samenwerking op het gebied van vaardigheden;
8. het nemen van een initiatief voor het volgen van afgestudeerden van het tertiair onderwijs op de arbeidsmarkt.

Naast deze maatregelen kondigt de Commissie aan dat zij een aantal lopende activiteiten in een hogere versnelling wil brengen. Allereerst betreft dit het verder ondersteunen van de Europese alliantie voor werkplekplekken, door middel van het delen van kennis, netwerkvorming en samenwerking, en het onderzoeken van de mogelijkheid van het inzetten van EIF-bankleningen t.b.v. het MKB voor dit doel. Ook zal de Commissie een scorebord voor mobiliteit in het beroepsonderwijs opstellen en inventariseren hoe het staat met de validatie van niet-formeel en informeel leren. De Commissie wil de uitwisseling van beste praktijken op het gebied van onderwijsinnovatie en de modernisering van het hoger

onderwijs ondersteunen, met bijzondere aandacht voor kaders om de vaardigheden van studenten en afgestudeerden te kunnen vergelijken.

Voorstel voor een Raadsaanbeveling over het instellen van een Vaardighedengarantie

De Commissie wijst op het hoge aantal laaggeschoolde volwassenen in Europa. Een vaardighedengarantie, in samenwerking vorm te geven met sociale partners en onderwijsinstellingen, moet hierin verandering brengen. Lidstaten worden aanbevolen er voor te zorgen, met inachtneming van nationale omstandigheden, dat aanwezige vaardigheden worden beoordeeld en bijscholingsbehoeften in kaart worden gebracht (vaardighedenaudit), een flexibel en hoogwaardig opleidingsaanbod op maat beschikbaar wordt gesteld om een minimumniveau aan vaardigheden te bereiken¹ en verworven vaardigheden worden gevalideerd en erkend. Het gaat daarbij om lees- en schrijfvaardigheid, digitale en rekenvaardigheden. Het gaat daarbij om laaggeschoolde volwassenen die het initiële onderwijs hebben verlaten zonder diploma hoger secundair onderwijs of gelijkwaardig en die niet onder de Jeugdgarantie² vallen. De Jeugdgarantie heeft betrekking op mensen tot 25 jaar. Voor migranten dient zo nodig voorzien te worden in een taalopleiding. Binnen één jaar na de vaststelling van de aanbeveling zouden lidstaten een actieplan moeten opstellen met prioritaire doelgroepen en financiële middelen. De Commissie benadrukt dat de garantie weliswaar ambitieus is, maar dat het zou corresponderen met eerdere en bestaande interventies in verschillende EU-lidstaten.

De Commissie becijfert de potentiële kosten van de vaardighedengarantie voor de EU als geheel van het meest waarschijnlijke scenario (middelmatic bereik bij de doelgroep, middelmatige kosten) € 23.68 miljard, waarbij 15% van de laaggeschoolde bevolking wordt bereikt (ca. 10 miljoen volwassenen). De kosten hangen af van nationale keuzes, maar Nederland ziet het risico van grote investeringen voor deze vaardighedengarantie.

Raadsaanbeveling over het Europese Kwalificatie Kader voor Leven Lang Leren

Het Europese Kwalificatiekader (EQF) is in 2008 in het leven geroepen door middel van een Aanbeveling van de Raad samen met het Europees Parlement. Dit juridische instrument bestaat niet meer in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De oude aanbeveling wordt daarom ingetrokken. Het EQF is bedoeld om kwalificatieniveaus van de verschillende kwalificatiesystemen in het onderwijs op Europees niveau transparant en onderling vergelijkbaar te maken, zodat de mobiliteit in het onderwijs en op de arbeidsmarkt kan worden verbeterd en gelijke kansen in de kennismaatschappij, een leven lang leren en verdere Europese integratie worden bevorderd. Het EQF bestaat uit acht niveaus van leerresultaten: beschrijvingen van wat iemand weet en kan doen na de voltooiing van een leerproces, waar dan ook doorlopen, beschreven in termen van kennis, vaardigheden en competenties. De herziening betreft het regulier updaten van de «referencing» (de koppeling van de nationale raamwerken met het EQF), het verder ontwikkelen van

¹ De Commissie spreekt hierbij zowel over een minimumniveau van geletterdheid, rekenvaardigheden en digitale vaardigheden; als door te stromen naar EQF-4 niveau of gelijkwaardig en een bredere set van vaardigheden te verwerven voortbouwend op Aanbeveling nr. 2006/962/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake sleutelcompetenties voor een leven lang leren. Deze ziet verder op beheersing van vreemde talen; sociale en burgerschapsvaardigheden

² Kamerstuk 22 112, nr. 1553.

gezamenlijke principes voor kwaliteitsborging en creditsystemen, het (verder) bevorderen van het gebruik van EQF/NQF's en de samenwerking met landen buiten de Europese Unie.

b) Impact assessment Commissie

n.v.t.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling en aanbevelingen

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Mededeling «Een nieuwe agenda voor vaardigheden in Europa»

Het kabinet heeft verschillende nationale beleidsinitiatieven genomen die relevant zijn voor de ontwikkeling van vaardigheden en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Het kabinet ontwikkelt een lange termijn nationale vaardighedenstrategie in samenwerking met de sociale partners via de SER en met ondersteuning van de OESO. De nadruk in deze naar verwachting begin 2017 voltooide lange termijn strategie, ligt op post-initieel leren.³ Het belang van bredere, «21ste eeuwse» vaardigheden werd eerder benadrukt in de kabinetsreactie op het WRR-advies «Naar een lerende economie» en de voortgangsrapportage Leven Lang Leren 2015. Ook heeft het kabinet initiatieven genomen gericht op het verhogen van de kwaliteit en toekomstbestendig maken van het funderend, beroeps- en hoger onderwijs en op het opvangen van de gevolgen voor de Nederlandse arbeidsmarkt van nieuwe technologieën waaronder robotisering. Digitale vaardigheden zijn een randvoorwaarde voor de ontwikkeling van een goed functionerende economie. Het kabinet zet ook in op het versterken van digitale vaardigheden, zoals voor ICT-professionals via de «Human Capital Agenda», en voor de bredere bevolking via het Techniekpact, en verschillende andere initiatieven zoals het Digivaardig- en Digiveilig-programma (inmiddels beëindigd, maar resulterend in vervolgacties) en via de beoogde curriculumvernieuwing in het funderend onderwijs.

Voorstel voor een Raadsaanbeveling over het instellen van een Vaardigheidsdengarantie

Nederland scoort (volgens de PIAAC studie van de OECD⁴) zeer goed wat betreft het niveau aan basisvaardigheden van de burger, zowel bij jongeren die van school komen als bij volwassenen. Nederland staat in de top 3 van de OESO-lijst van landen met de minste laaggeletterden. Er zijn echter altijd groepen die, door omstandigheden of doordat ze geen funderend onderwijs in Nederland hebben genoten, toch laagvaardig zijn. Het kabinetsbeleid richt zich op 1,3 miljoen laaggeletterde burgers. In Nederland is de uitvoering van volwasseneneducatie gedecentraliseerd, omdat gemeenten veel beter kunnen zien welke groepen prioriteit moeten krijgen. Op grond van de Participatiewet moeten werkzoekenden zich gereed maken voor de arbeidsmarkt en kunnen daartoe bij de betreffende gemeente aanspraak maken op ondersteuning en voorzieningen. De talies in de Participatiewet verplicht bijstandsgerechtigden die de taal niet machtig zijn, deze te leren, gemeenten kunnen bij gebrek aan medewerking sancties opleggen. Behalve volwasseneneducatie is er ook specifiek beleid gericht op het verminderen van taal- en rekenachterstanden en op het verhogen van digitale vaardigheden binnen deze groep

³ Kamerstuk 30 012, nr. 55.

⁴ Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 10.

via het Actieprogramma «Tel mee met Taal» (2016–2018). De nadruk ligt daarbij op het gezin, de arbeidsmarkt en de zorg, en een netwerkaanpak in 35 arbeidsmarktregio's. Er zijn daarnaast verschillende overheidsinitiatieven om digitale vaardigheden te verhogen. In 2015 is in de Tweede Kamer stilgestaan bij de aandacht voor digitale geletterdheid in dit kader, en het ontwikkelen van een lange termijn aanpak voor de bestrijding van laaggeletterdheid.⁵ Het kabinet heeft aangegeven dat de aanpak van laaggeletterdheid een vervolg krijgt na 2018 en dat de wijze waarop afhangt van de uitkomst van de evaluatie van Tel mee met Taal. Recent heeft de Rekenkamer gewezen op de noodzaak van een gericht kabinetsbeleid.⁶

Raadsaanbeveling over het Europese Kwalificatie Kader voor Leven Lang Leren

Vanaf 2012 is Nederland gekoppeld aan het Europese kwalificatiekader EQF, waarbij de niveaus van het Nederlandse kwalificatiekader NLQF gekoppeld zijn aan de acht kwalificatieniveaus van EQF. In 2014 heeft Nederland aan de Europese Commissie aangegeven dat het een uitdaging blijft om de kennis over het EQF te verspreiden naar een bredere kring van werknemers, werkgevers en studenten en daarbij ook een breder gebruik van leeruitkomsten na te (blijven) streven.⁷

b) Beoordeling en inzet ten aanzien van dit voorstel

Mededeling Een nieuwe agenda voor vaardigheden in Europa

Nederland kan dit initiatief ondersteunen, mede tegen de achtergrond van de Strategische Agenda van de Europese Raad⁸ en de recente beleidsdebatten over deze thematiek in de Raad. Het initiatief van de Commissie ondersteunt het op de politieke agenda zetten en houden van moderne vaardigheden en de ontwikkeling van een samenhangend overheidsbeleid in de EU-lidstaten, zoals ook wordt bevorderd binnen de OESO, gezien de positieve effecten hiervan op welvaarts groei. Nederland vindt echter dat de rol en de toegevoegde waarde van het optreden van de EU op onderdelen verhelderd kunnen worden, juist ook gezien nationale vaardighedenstrategieën die met stimulering vanuit de OESO tot stand zijn gekomen en het belang van het lokale en regionale niveau dat de Commissie benadrukt. Nederland is voorstander van een breed vaardighedenbegrip en is van mening dat goede vaardigheden niet alleen moeten worden gezien tegen de achtergrond van de behoeften van de arbeidsmarkt maar ook als basis voor het volwaardig deelnemen aan de samenleving (sociale inclusie), met oog voor verschillende doelgroepen (niet alleen migranten en vluchtelingen, ook kansarme jongeren). Dit geldt eveneens voor de rol van het onderwijs in het ontwikkelen van deze vaardigheden.

Ondanks de positieve beoordeling door Nederland van de mededeling, dienen de verschillende aangekondigde maatregelen ieder op eigen merites te worden gezien. Over de acht maatregelen wordt een beoordeling gegeven op het moment dat ze gepubliceerd worden.

⁵ Kamerstuk 28 760, nr. 53.

⁶ Kamerstuk 28 760, nr. 56.

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 1828.

⁸ Kamerstuk 21 501-20, nr. 897. Hierin werd aangegeven dat de EU, met inachtneming van de bevoegdheden van de lidstaten, prioriteit zou geven aan het helpen ontwikkelen van de juiste vaardigheden voor de moderne economie en het stimuleren van een leven lang leren.

Nederland kan instemmen met het voornemen van de Commissie om een aantal bestaande maatregelen te versnellen (bijv. ondersteunende diensten voor kennisdeling en samenwerking; een score board voor mobiliteit). Echter, over de modernisering van hoger onderwijs heeft recent een consultatie plaatsgevonden, maar de herziening van de Moderniseringsagenda HO wordt nog niet aangekondigd.

Voorstel voor een Raadsaanbeveling over het instellen van een Vaardigheidsaanpak

Nederland acht het net als de Commissie van belang om een voldoende niveau van basisvaardigheden bij de gehele Europese bevolking na te streven. Ook verwelkomt Nederland behalve een geïntensiverde beleidsaandacht, een betere afstemming tussen nationale maatregelen op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt en meer uitwisseling van nationale beleidservaringen («peer learning», Open Methode van Coördinatie). Positief aan het voorstel is ook dat een verbinding wordt gelegd met de validatie van niet-formeel en informeel leren. In de Nederlandse uitvoeringspraktijk blijkt behoefte te bestaan aan een versnelling van de validatie van niet-formeel en informeel leren. Burgers hebben behoefte aan een heldere positie op de arbeidsmarkt en werkgevers aan validatie van hun werk- of vrijwilligerservaring. Nederland is geen voorstander van een te eenzijdige benadering gericht op een opleidingsaanbod, waarvan enigszins sprake lijkt te zijn. De gebrekkige vaardigheden aan de onderkant van de samenleving zijn in de praktijk vooral een probleem aan de vraagkant; deze groep blijkt moeilijk bereikbaar, en moeilijk te motiveren. In Nederland worden de ESF middelen ook in dit verband ingezet, om «duurzame inzetbaarheid» te bevorderen.

De voorliggende Raadsaanbeveling is een juridisch niet-bindende handeling. Indien Nederland ervoor kiest om er invulling aan te geven, dan kan dit een grote impact hebben op de nationale uitvoeringspraktijk. De aanbeveling is voor Nederland alleen aanvaardbaar onder een aantal voorwaarden, waarvoor Nederland zich in de onderhandelingen zal inzetten.

Nederland zal allereerst inbrengen dat er te hoge verwachtingen uitgaan van het begrip «garantie». Er kan geen enkele garantie op het te bereiken vaardighedeniveau worden geboden, enkel de zekerheid dat elke burger een opleidingsaanbod krijgt. Duidelijker moet zijn dat een burger daarop geen aanspraken kan maken (entitlements). Daarbij ziet Nederland ook beperkingen en risico's aan een te eenzijdige focus op opleidingsaanbod, onder meer door de afhankelijkheid van de motivatie van de doelgroep en het bereiken daarvan. Hierdoor staan zelfs grote inspanningen niet borg voor grote veranderingen in het basisoniveau. Nederland ziet liever een andere benaming van het streven naar het doel om iedere burger basisvaardigheden te laten ontwikkelen, dan een «garantie».

Als tweede aandachtspunt zal Nederland aandringen op het aanpassen of verwijderen van het door de Commissie in artikel 1 beoogde streefniveau naar een kwalificatie op EQF4 niveau. Meer specifiek voor Nederland geldt hierbij de discrepantie tussen het voorgestelde streefniveau (EQF4) en de Nederlandse startkwalificatie mbo2 (EQF2).

Als derde aandachtspunt zal Nederland zeker moeten stellen dat de keuze van de Commissie in haar aanbeveling voor een vrij ver uitgewerkte operationele vorm, inclusief een «coördinerende» organisatie voor de uitvoering van «een of een beperkt aantal instanties» (artikel 11), geen consequenties hoeft te hebben voor de nationale uitvoeringspraktijk (o.a. op gemeentelijk niveau).

Als vierde aandachtspunt zal Nederland zeker moeten stellen dat het door de Commissie gewenste additionele beleid niet tot forse budgettaire

inspanningen in de lidstaten dient te leiden, bijvoorbeeld voor op grote schaal testen van burgers, zoals bijv. gesteld in artikel 3–4. Uitgangspunt dient te blijven de beschikbaarheid van nationale begrotingsmiddelen en voor Nederland, aansluiting bij het huidige Nederlandse beleid rond het scholingsniveau van volwassenen.

Het eindoordeel luidt dat Nederland de beoogde doelstelling ondersteunt maar een aanbeveling uitsluitend kan ondersteunen indien Nederland beleidsvrijheid behoudt wat betreft doelstellingen, het leeraanbod, de organisatorische inrichting, de keuze van de doelgroepen en de werkwijze naar de doelgroepen. Verder dient rekening te worden gehouden met de beschikbaarheid van nationale begrotingsmiddelen en zou het voorstel beter moeten aansluiten bij het huidige Nederlandse beleid rond het scholingsniveau van volwassenen.

Raadsaanbeveling over het Europese Kwalificatie Kader voor Leven Lang Leren

De voorgestelde herziening is in lijn met de Nederlandse reactie op de consultatie over het EQF en andere transparantie-instrumenten.⁹ Ook het feit dat het gebruik van het EQF door sociale partners, publieke diensten voor arbeidsvoorziening, onderwijsaanbieders en overheden verder zal worden aangemoedigd is positief. Andere aandachtspunten voor Nederland blijven een breder gebruik van leeruitkomsten en meer aandacht voor de vermelding van het EQF-niveau op diploma's en supplementen, waardoor het EQF meer bekendheid zal krijgen en op termijn mobiliteit succesvoller bevorderd zal worden. Nederland ziet ook graag goede afstemming met ECTS(studiepuntensysteem hoger onderwijs) gelet op de gewenste soepele overgangen tussen de verschillende onderwijsvormen. Daartoe is aandacht gewenst voor de verbinding tussen beroepsonderwijs en hoger onderwijs, zowel nationaal als internationaal (ECVET en ECTS). Een nieuw element in de aanbeveling is dat de vergelijkbaarheid van kwalificaties tussen de landen van het EQF en andere landen buiten de Europese Unie met goed ontwikkelde kwalificatiekaders worden bevorderd. Nederland ziet wel het belang van Europa wat betreft de vervulling van moeilijk vervulbare vacatures door migranten van buiten de EU. Maar deze verbreding mag er niet toe leiden dat de verdere implementatie van EQF in Europa zelf wordt vertraagd. Daarnaast ziet Nederland ook graag een oplossing voor het feit dat internationale sectorale organisaties nu in elke lidstaat afzonderlijk een inschaling moeten aanvragen voor internationale sectorale kwalificaties. Nederland zal ook het potentieel van dit instrument benadrukken voor het nationaal erkennen en valideren van vaardigheden verkregen via informeel leren, ook wat betreft de vaardigheden van migranten. Een aandachtspunt is wel de op grond van artikel 7 verlangde register van kwalificaties en opleidingen volgens één format. Dit bestaat nog niet in Nederland. Nederland zal op dit punt een voorbehoud maken. Ook de bestuurlijke inrichting die de Commissie voor ogen heeft, en de consequenties hiervan voor de huidige werkverbanden op EU niveau en nationale organisaties voor Nederland zijn een punt van aandacht.

c) Eerste inschatting van het krachtenveld

Wat de mededeling betreft, is de verwachting dat deze weinig weerstand zal oproepen en dat lidstaten deze op grote lijnen zullen onderschrijven. Wel zullen sommige lidstaten de relatief grote nadruk op de arbeidsmarkt-relevantie storend vinden: onderwijs is immers méér dan een voorbereiding op de arbeidsmarkt.

⁹ Brief Minister van OCW, 11 april 2014, Kamerstuk 22 112, nr. 1828.

In de consultatiefase waren diverse lidstaten kritisch over de herziening van de EQF-aanbeveling (zoals het EQF veranderen in een erkenningsinstrument en een Europese benadering van intersectorale kwalificaties). De Commissie heeft deze feedback in haar voorstel meegenomen, dat daardoor een stuk minder vergaand is dan eerst. De vraag is of daarmee de zorgen van de lidstaten afdoende zijn geaccommodeerd.

Over het idee voor een vaardighedengarantie is nog onvoldoende gesproken om een inschatting van het krachtenveld te geven.

Het Europees Parlement speelt bij de behandeling van deze voorstellen geen rol. Verwacht mag worden dat de Commissievoorstellen kunnen rekenen op de steun van een meerderheid van het EP. Het EP heeft in verschillende resoluties aandacht besteed aan het verwerven van de juiste vaardigheden, gezien de hoge jeugdwerkloosheid in Europa en het streven naar meer mobiliteit in het beroepsonderwijs.

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

a) Bevoegdheid

Ten aanzien van de voorgestelde acties in de mededeling en de aanbevelingen baseert de Commissie haar bevoegdheid op artikel 145 VWEU, artikel 165 VWEU, en artikel 166 VWEU. De EU heeft op deze terreinen een aanvullende bevoegdheid.

Beide Raadsaanbevelingen hebben als rechtsgrondslag artikel 165, lid 4, en artikel 166. Op basis hiervan kan de Europese Commissie aanbevelingen van de Raad voorstellen op het terrein van onderwijs. Nederland acht dit voor de beide voorstellen de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

De beoordeling van de subsidiariteit van het gehele pakket van voorstellen leidt tot een positieve grondhouding.

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, omdat zij de lidstaten ondersteunen om het nationale beleid met effect op basisvaardigheden en transversale vaardigheden te moderniseren en aan te passen aan de snelle ontwikkelingen in de arbeidsmarkt 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. De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en het niveau aan vaardigheden speelt al een rol in de Europa 2020 Strategie en het Europees Semester, en Europese programma's zoals het ESF en Erasmus+ lidstaten stimuleren en ondersteunen nationale maatregelen en hervormingen op dit vlak. Ook kan het werkgevers en werknemers ondersteunen bij loopbaankeuzes met nadruk op grensoverschrijdende mobiliteit.

De beoordeling van de subsidiariteit over de Raadsaanbeveling voor een vaardighedengarantie leidt tot een positieve grondhouding, wel worden er enkele kanttekeningen geplaatst. Nederland staat wel positief tegen een – juridisch niet bindende – oproep tot geïntensiverde beleidsaandacht voor het verhogen van basisvaardigheden bij iedere burger. Dit sluit goed aan bij de subsidiariteitsbeoordeling van eerdere aanbevelingen op het

terrein van onderwijs¹⁰ en werkgelegenheid.¹¹ Hoewel gedifferentieerde maatregelen op nationaal c.q. regionaal en lokaal niveau effectiever zijn gezien de diversiteit aan probleemsituaties en -groepen, het vereiste maatwerk, en in Nederland daarom bewust gekozen is voor een gecentraliseerde aanpak, kan het initiatief helpen om de zorgelijke situatie m.b.t. basisvaardigheden elders in Europa een impuls te geven, kan uitwisseling op EU niveau ook bijdragen aan effectiever nationaal beleid en een zekere harmonisering op Europees niveau helpen om nationale systemen beter op elkaar te laten aansluiten, bijv. om mobiliteit in onderwijs en werken te realiseren. Nederland twijfelt echter aan de door de Commissie gegeven argumenten, zoals de omvang van het probleem en het feit dat het in elk Europees land speelt, omvangrijke synergiën en «spill-over» effecten zullen optreden.

De beoordeling van de subsidiariteit over de Raadsaanbeveling voor herziening van het Europees kwalificatiekader leidt tot een positieve grondhouding. Herziening van het bestaande Europese transparantie-instrument kan logischerwijs enkel op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

De beoordeling van de proportionaliteit van het gehele pakket van voorstellen luidt tot een deels negatieve, deels positieve grondhouding. De verschillende aangekondigde maatregelen zullen elk nog op hun eigen merites worden beoordeeld zodra deze door de Commissie worden gepresenteerd.

De beoordeling van de proportionaliteit van de Raadsaanbeveling voor een vaardighedengarantie in haar huidige vorm leidt tot een negatieve grondhouding. De vaardighedengarantie wordt vormgegeven via een niet-juridisch bindende Raadsaanbeveling. Hoewel het gekozen instrument proportioneel genoemd kan worden, kleven er aan de voorgestelde maatregelen en aanpassingen wel bezwaren. Deze zijn uiteengezet in de beoordeling van het voorstel. Nederland zal zich inzetten in de onderhandeling over de aanbeveling om deze bezwaren weg te nemen.

De beoordeling van de proportionaliteit van de voorgestelde Raadsaanbeveling voor herziening van het Europese kwalificatiekader leidt tot een positieve grondhouding. De voorgestelde aanpassingen zijn incrementeel van aard en nuttig om EQF toekomstbestendig te maken. De aanpassingen zouden normaal gezien niet tot aanpassing van nationale regelgeving hoeven te leiden. Als lidstaten aanpassingen willen doorvoeren, dan kan dit worden meegenomen in de nu voorgestelde 5-jaarlijkse aanpassingscyclus.

Onderstaande informatie gaat met name in op de voorstellen voor aanbevelingen inzake de vaardighedengarantie COM(2016)382 en inzake het Europees kwalificatiekader COM(2016)383, aangezien het hier om wetgevende voorstellen gaat.

¹⁰ Aanbeveling inzake kerncompetenties voor levenslang leren (2005); Aanbeveling validatie niet-formeel en informeel leren (2012).

¹¹ Aanbeveling Jeugdgarantie (2013); Aanbeveling integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt (2016).

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie heeft een overzicht gegeven van verschillende bestaande EU financieringsinstrumenten die relevant zijn voor vaardigheden. De voorgestelde aanbeveling van de Raad inzake de vaardighedengarantie vergt geen extra middelen uit de EU-begroting. Lidstaten worden wel aangespoord om de bestaande relevante EU-programma's in te zetten (met name ESIF/ESF en Erasmus+), waar nodig via overheveling binnen bestaande nationale enveloppen van ESIF/ESF. Voor Nederland is een dergelijke herallocatie voor de periode 2014–2020 niet zonder meer mogelijk. Ook dient te worden voorkomen dat de voorgestelde maatregelen leiden tot een vroegtijdige vaststelling van prioriteiten van ESIF, ESF en Erasmus voor de periode na 2020.

De voorgestelde aanbeveling van de Raad inzake het Europees Kwalificatiekader vergt geen extra middelen uit de EU-begroting.

Nederland is van mening dat eventuele 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 EU-jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De financiële gevolgen van de verschillende in de mededeling aangekondigde acties waaronder ook het versnellen van lopende acties zijn door de Commissie niet becijferd. Nederland gaat ervan uit dat de Commissie bij elk nog te presenteren voorstel duidelijkheid zal verschaffen over de financiële impact.

De voorstellen voor Raadsaanbevelingen hebben geen directe gevolgen voor de rijksbegroting, omdat deze niet bindend zijn. De Commissie heeft in een werkdocument aangegeven wat de potentiële kosten zouden kunnen zijn van de vaardighedengarantie voor lidstaten indien zij ervoor kiezen een dergelijke garantie in te voeren. Daarbij benadrukt de Commissie dat dit sterk afhangt van de nationale vertreksituatie, dat onderscheid gemaakt moet worden tussen directe en indirecte kosten, en de kosten afhangen van een groot aantal andere parameters (omvang doelgroep, kosten per deelnemers, verdeling over de tijd, verdeling publiek/privaat, etc.). De Commissie becijfert de kosten voor de EU als geheel van het meest waarschijnlijke scenario (middelmatig bereik bij de doelgroep, middelmatige kosten) € 23.68 miljard, waarbij 15% van de laaggeschoolde bevolking wordt bereikt (ca. 10 miljoen volwassenen). Vertaald naar de situatie voor Nederland zou dit op basis van ongeveer 325.500 personen en gemiddelde kosten van € 2.370 per persoon neerkomen op € 771 miljoen. Nader onderzoek is nodig om een preciezere, realistische schatting te geven van de kosten van de aanbeveling in de Nederlandse situatie die in elk geval zullen blijven afhangen van de te maken keuzes.

De additionele kosten van de herziening van het Europees kwalificatiekader voor de EU begroting zijn niet becijferd, maar zullen beperkt zijn voor Nederland.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Er zijn geen financiële consequenties voor het bedrijfsleven en de burger voor wat betreft de aanbeveling inzake het Europees kwalificatiekader. Voor de aanbeveling inzake de vaardighedengarantie is het denkbaar dat het bedrijfsleven en de doelgroepen zelf bijdragen aan de vereiste opleidingen. Bedrijven kunnen ook leningen ontvangen voor de stimulans van leerplekken en ontwikkeling van vaardigheden.

d) Gevolgen voor regeldruk/ administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De uitvoering van de vaardighedengarantie zal op nationaal niveau administratieve kosten met zich meebrengen voor het opstellen van een nationaal actieplan, het opzetten van coherente bijscholingstrajecten, het aanpassen van de administratieve capaciteit en de opleiding van personeel, een gecoördineerde uitvoering samen met gemeenten van vaardigheidsbeoordelingen en het verstrekken van op maat gesneden onderwijs of opleiding. Het risico bestaat dat de vaardighedengarantie veel rapportagelasten met zich mee brengt. Nederland zal zich er in de onderhandelingen voor inzetten om geen separate monitoring in te richten met actieplannen zoals de Commissie voorstelt, maar dit zoveel mogelijk te laten meelopen met bestaande monitoringscycli, zoals ET2020 en toezicht via het Europees Semester, zoals recent ook afgesproken voor de aanbeveling integratie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt. De uitvoering van de Aanbeveling uit 2008 zal in Nederland nog worden geëvalueerd, waarbij zal worden vastgesteld in hoeverre de huidige kaders in Nederland al afdoende zijn. Daarin kan ook de herziening nog worden meegenomen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De voorgestelde Raadsaanbeveling inzake de vaardighedengarantie geeft aan dat het van cruciaal belang voor het concurrentievermogen en de innovatie is dat de juiste vaardigheden op het juiste moment beschikbaar zijn. Zij vormen een aantrekkende factor voor investeringen en een katalysator voor de positieve spiraal van nieuwe banen en groei. Zij zijn bovendien essentieel voor sociale cohesie.

De voorgestelde Raadsaanbeveling inzake het Europees Kwalificatiekader heeft als doel belemmeringen voor de mobiliteit weg te nemen en faciliteert en ondersteunt zo de doelstelling van vrij verkeer van werknemers, met mogelijke positieve gevolgen voor de concurrentiekracht.

6. Implicaties juridisch

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

Zowel de mededeling als de twee aanbevelingen zijn niet juridisch bindend. De keuzes m.b.t. nationale maatregelen kunnen eventueel juridische implicaties met zich mee brengen.

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

Het voorstel inzake de vaardighedengarantie en het voorstel inzake het Europees kwalificatiekader bevatten geen gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen.

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

In de aanbeveling inzake de vaardighedengarantie worden de lidstaten opgeroepen om binnen één jaar na de vaststelling een actieplan op te stellen voor de uitvoering ervan. Dat actieplan moet coördinatieregelingen, prioritaire doelgroepen op nationaal niveau en de beschikbaar gestelde financiële middelen omvatten. Nederland acht dit in principe haalbaar maar laat een oordeel over de wenselijkheid hiervan afhangen van het verloop van de onderhandelingen over dit voorstel.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal binnen vijf jaar na vaststelling van de aanbeveling inzake de vaardighedengarantie een uitvoerig verslag voorleggen aan de Raad, waarin het effect en de resultaten van de vaardighedengarantie in de hele EU worden geëvalueerd. Nederland acht dit wenselijk. Wat de aanbeveling over herziening EQF betreft, zal de Commissie in samenwerking met de lidstaten en na raadpleging van de betrokken belanghebbenden de naar aanleiding van deze aanbeveling genomen maatregelen beoordelen en evalueren en tegen 2022 verslag uitbrengen aan de Raad over de opgedane ervaringen en de gevolgen voor de toekomst, waaronder indien nodig de mogelijke evaluatie en herziening van deze aanbeveling. Nederland is voorstander van evaluaties en horizonbepalingen en zal vanuit een positieve uitgangssituatie de onderhandelingen hierover ingaan.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De vaardighedengarantie heeft de vorm van een (juridisch niet-bindende) aanbeveling. Mocht Nederland ervoor kiezen de nationale beleidspraktijk naar aanleiding daarvan aan te passen dan kunnen daaruit uitvoeringsconsequenties voortvloeien voor de in te richten uitvoeringsinstantie(s), gemeenten en het UWV. Deze hangen echter zowel af van het verloop van de onderhandelingen over dit voorstel, als het eventuele nationale actieplan.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.