

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2424

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Europese Commissie over EU-grensregio's (Kamerstuk 22 112, nr. 2421)

Fiche: Mededeling over de uitvoering van de Europese Migratieagenda (Kamerstuk 22 112, nr. 2422)

Fiche: Schengenpakket (Kamerstuk 22 112, nr. 2423)

Fiche: Aanbeveling Europees kader voor leerlingplaatsen

Fiche: Mededeling, richtlijn en verordening betreffende een definitief BTW-systeem (Kamerstuk 22 112, nr. 2425)

Fiche: Verbetering van de aanbestedingspraktijk in Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2426)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

Fiche: Aanbeveling Europees kader voor leerlingplaatsen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Aanbeveling van de Raad inzake een Europees kader voor hoogwaardige en doeltreffende leerlingplaatsen
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
5 oktober 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017) 563
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:52017PC0563>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet van toepassing. Wel is bij de mededeling een werkdocument en nadere onderbouwing toegevoegd: SWD(2017) 322.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in nauwe samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

Het voorstel betreft een aanbeveling om te komen tot een Europees kader waarmee de lidstaten gestimuleerd worden om de kwaliteit en doeltreffendheid van leerlingplaatsen (*apprenticeships*) te verbeteren. De aanbeveling is een vervolg op de nieuwe vaardighedenagenda voor Europa uit 2016¹, een vervolg op de mededeling «Investeren in de jongeren van Europa» uit 2016² en een aanvulling op een aanbeveling van de Raad inzake een kwaliteitskader voor stages³. Ook sluit het aan op de aanbeveling van de OESO dat hoogwaardige normen nodig zijn voor leerwerkplekken.

Met leerlingplaatsen worden leerwerkplekken bedoeld, zoals we die in Nederland kennen vanuit de Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL) in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Hierbij is een jongere vier dagen in dienst van een erkende werkgever, om te leren in de praktijk, en gaat hij/zij één dag in de week naar school. Het algemene doel van het kader is bijdragen aan kwaliteit en doeltreffendheid van leerwerkplekken en meer hooggekwalificeerde arbeidskrachten wier vaardigheden aansluiten op de behoeften van de arbeidsmarkt.

Volgens de Commissie zijn leerwerkplekken van belang omdat zij de overgang van onderwijs naar werk gemakkelijker maken. Op deze manier verwerven leerlingen vaardigheden die zijzelf en werkgevers nodig hebben, en worden het concurrentievermogen en de productiviteit van bedrijven en arbeidsplaatsen gestimuleerd. De jongere heeft hier duurzaam profijt van in zijn of haar loopbaan en de werkgever leidt jongeren op tot relevante en inzetbare arbeidskrachten.

De huidige leerwerkplekstelsels zijn wijdverspreid in de EU, maar worden zeer verschillend georganiseerd. Daarom bevat de aanbeveling een kader dat bestaat uit zeven criteria voor leer- en arbeidsvoorwaarden enerzijds, en zeven criteria voor ondersteunende randvoorwaarden anderzijds.

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2174.

² Kamerstuk 22 112, nr. 2286.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 1780.

Criteria voor leer- en arbeidsvoorwaarden zijn: 1) schriftelijke overeenkomst, 2) leerresultaten, 3) pedagogische ondersteuning, 4) werkplekcomponent, 5) beloning en/of vergoeding, 6) sociale bescherming, 7) arbeidsvoorwaarden en gezondheid en veiligheid op het werk.

Criteria voor randvoorwaarden zijn: 1) regelgevingskader, 2) betrokkenheid van de sociale partners, 3) ondersteuning voor bedrijven, 4) flexibele trajecten en mobiliteit, 5) loopbaanbegeleiding en voorlichting, 6) transparantie, 7) kwaliteitsborging en volgen van afgestudeerden.

Het voorstel van de Commissie betreft een voorstel voor een Raadsaanbeveling. Er is geen sprake van een voorstel voor wet- of regelgeving, noch voor verdere informatieverplichtingen aan de kant van de lidstaten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein:

In Nederland ligt reeds een sterke nadruk op het opdoen van ervaring in de praktijk bij werkgevers, door stages maar zeker ook door leerwerkplekken. Ook worden de leerwerkplekken ingezet om jongeren die zonder werk en zonder opleiding thuis zitten, (weer) op weg te helpen op de arbeidsmarkt. Juist de combinatie van inkomen en opleiding is aantrekkelijk voor deze doelgroep.

In Nederland kennen we de Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL) en de Beroeps Opleidende Leerweg (BOL). Bij de BBL heeft de leerling een arbeidsovereenkomst met een werkgever voor vier dagen per week en volgt de leerling daarnaast één dag per week een opleiding. Bij de BOL volgt de leerling tijdens een opleiding één of meer stages bij een bedrijf of organisatie. Voor dit voorstel doelt de Commissie op het BBL-traject.⁴

De waarde en het belang van leerwerkplekken wordt gezien door zowel onderwijs, werkgevers, jongeren, gemeenten als de rijksoverheid. Er wordt gestreefd naar méér leerwerkplekken en werkgevers worden gestimuleerd leerwerkplekken beschikbaar te stellen. In Nederland is er een subsidieregeling «Praktijkleren» van kracht, die werkgevers tegemoet komt in de investering die zij doen in het begeleiden van een beginnend BBL-leerling op een leerwerkplek.

In Nederland wordt informatie over leerwerkplekken gegeven via www.stagemarkt.nl van Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). Het SBB heeft met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, werkgeversorganisaties en de mbo-raad een protocol opgesteld voor een kwalitatief goede beroepspraktijkvorming.⁵ Hierin zijn kwaliteitsvereisten voor leerwerkplekken opgenomen, met als uitgangspunt de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De grondhouding ten aanzien van het voorstel van de Commissie is positief. Het belang van leerwerkplekken wordt onderschreven door het kabinet. De stimulans om in Europees verband kwaliteit en doeltreffendheid van leerwerkplekken aandacht te geven is ook positief. De in het kader voorgestelde criteria worden herkend en van belang geacht. Nederland voldoet grotendeels aan de voorgestelde criteria voor de BBL-leerlingen die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst.

⁴ SWD(2017)322, Annex III.

⁵ <https://www.s-bb.nl/bpvprotocol>.

Zo zijn de sociale partners betrokken bij de invulling van ons stelsel voor praktijkgericht leren en arbeidsmarktrelevant onderwijs (onder meer via de zgn. Sectorkamers die de SBB faciliteert). Nederland (zowel het betrokken ministerie als de vertegenwoordiging van sociale partners) gaf als lidstaat al een positief advies over de noodzaak van dit voorstel via het Raadgevend Comité voor de beroepsopleiding (zie ook hierna).

Iedere lidstaat behoudt de vrijheid om het kader toe te passen op de wijze die past bij de eigen situatie op grond van de nationale competentie voor onderwijsstelsels. Los hiervan zal Nederland bij de bespreking van het voorstel in de Raad aandacht vragen voor de volgende onderdelen:

- Definitie: Nederland stelt op basis van het Staff Working Document vast dat het voorstel van de Commissie zich voor Nederland beperkt tot het BBL-traject, ofwel duaal leren (*apprenticeships*). Nederland heeft echter altijd genuanceerd dat er meerdere wegen naar Rome leiden en dat het daarom beter is om het bredere begrip *work based learning* te gebruiken. Nederland zal de Commissie vragen naar haar motivatie om voor de «enge» benadering van *apprenticeships* te kiezen in plaats van de «brede» benadering van *work based learning*.
- Pedagogische ondersteuning: waarbij de Nederlandse inzet is om pedagogische ondersteuning van praktijkbegeleiders te steunen. Het kabinet is echter van mening dat de pedagogische ondersteuning van leerkrachten, opleiders en mentoren een aangelegenheid van de lidstaat zelf is.
- Kwaliteitsborging: waarbij de Nederlandse inzet is om algemene kwaliteitsborging te steunen, echter de invulling hiervan aan de lidstaten te laten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten zullen de inzet gericht op kwaliteit en doeltreffendheid van leerwerkplekken kunnen steunen. De lidstaten zullen bij de invulling van dit voorstel echter ook hechten aan de nationale competentie op het gebied van onderwijs.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding van NL ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Volgens artikel 292 VWEU kan de Raad aanbevelingen vaststellen op basis van een voorstel van de Commissie op de gebieden waarvoor de EU bevoegd is.

De mededeling raakt in de eerste plaats aan het beleidsterrein van het sociaal beleid. Op dit terrein heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, onder b). Volgens artikel 153 VWEU wordt het optreden van de lidstaten onder andere op de volgende gebieden door de Unie ondersteund en aangevuld: de arbeidsvoorwaarden, de sociale zekerheid en de sociale bescherming van de werknemers (BBL-leerlingen met een arbeidsovereenkomst zijn werknemers), alsook de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten en de bestrijding van sociale uitsluiting.

Daarnaast raakt deze mededeling aan de bevoegdheid van de Unie op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding, jongeren en sportberoepsopleidingen. Met betrekking tot dit onderwerp is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de Unie (artikel 6, onder e, VWEU), dat wil zeggen dat de

Unie bevoegd is om m.b.t. de Europese dimensie van deze onderwerpen het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. Volgens artikel 166 VWEU legt de Unie inzake beroepsopleiding een beleid ten uitvoer waardoor de activiteiten van de lidstaten worden versterkt en aangevuld, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud en de opzet van de beroepsopleiding.

Nederland vindt het belangrijk om te onderstrepen dat de EU de onderwijsactiviteiten van de lidstaten dus alleen kan ondersteunen of aanvullen met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel. In de voorliggende mededeling wordt dit principe gerespecteerd. Hierbij zij opgemerkt dat Nederland ervoor zal waken dat de rechtsbasis ten aanzien van het sociaal beleid, in de toekomst wordt gebruikt als basis voor verdergaande (bindende) voorstellen waarmee indirect het beroepsonderwijs wordt gereguleerd.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van Nederland is positief. Het belang van een kwalitatief goed leerlingstelsel in alle lidstaten wordt onderschreven. Voor elke lidstaat gelden de voordelen van jongeren die met relevante praktijkervaring en werkervaring de gang naar de arbeidsmarkt maken. De arbeidsmarkt is grensoverschrijdend en dus is het goed om via een kader op EU-niveau de kwaliteit en doeltreffendheid van leerwerkplekken overal in de EU te verbeteren.

De verantwoordelijkheid op de terreinen van onderwijs- en opleidingsstelsels en de werking van de arbeidsmarkt en arbeidsvoorwaarden ligt primair bij de lidstaten. De rol van de Unie is ondersteunend aan die van de lidstaten. Het kabinet is van mening dat die rolverdeling voldoende wordt gerespecteerd in de voorliggende aanbeveling.

c) Proportionaliteit

De grondhouding is positief. Nederland kan het voorstel steunen aangezien het voorziet in niet-bindende aanbevelingen die wel de kwaliteit en doeltreffendheid van leerwerkplekken in de EU verbeteren.

d) Financiële gevolgen

De aanbeveling vergt geen extra middelen uit de EU-begroting. Ze kan volgens de Commissie wel leiden tot aanvullende kosten in nationale begrotingen.

Het Nederlandse stelsel van leerwerkplekken voldoet reeds aan de gestelde criteria, voor zover de BBL-leerlingen werkzaam zijn als werknemer. De aanbeveling stimuleert wel praktijkleren op basis van een arbeidsovereenkomst, maar vereist niet dat Nederland verdere aanpassingen doet in het stelsel in het geval BBL-leerlingen werkzaam zijn zonder arbeidsovereenkomst. In dit licht zal het kader niet tot aanvullende kosten leiden.

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

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Voor zover bekend zal deze aanbeveling niet leiden tot extra regeldruk of administratieve lasten.