



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 5.9.2012
SWD(2012) 253 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een aanbeveling van de Raad

betreffende de validatie van niet-formeel en informeel leren

{COM(2012) 485 final}
{SWD(2012) 252 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een aanbeveling van de Raad

betreffende de validatie van niet-formeel en informeel leren

Deze effectbeoordeling hoort bij het voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake de validatie van niet-formeel en informeel leren.

1. PROBLEEMSTELLING

Door de snelle economische en technische veranderingen met steeds meer wisselingen van betrekking moet een werknemer hogere kwalificaties en meer generieke vaardigheden hebben. Daarom moeten het onderwijs, de beroepsopleidingen en de kwalificatiesystemen het volledige scala van leerervaringen (formeel, niet-formeel en informeel) erkennen door middel van een op leerresultaten gebaseerde aanpak. Dit is mogelijk door middel van validatie van niet-formeel en informeel leren. Dit beginsel werd vastgelegd in de aanbeveling over het Europees kwalificatiekader (EKK) van 2008 waarop dit initiatief een aanvulling vormt.

De validatie van niet-formele en informele leerervaringen heeft vele voordelen voor:

- individuen: een betere inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, gunstigere carrièreperspectieven, hoger loon, een tweede kans voor voortijdige schoolverlaters, een betere toegang tot formeel onderwijs en formele opleidingen, meer motivatie om te leren en een toegenomen zelfvertrouwen;
- de economie: een beter opgeleide bevolking, vaardigheden die beter aansluiten op de behoeften van de arbeidsmarkt, overdraagbaarheid van vaardigheden tussen bedrijven en sectoren en meer mobiliteit op de Europese arbeidsmarkt, die samen bijdragen tot een beter concurrerende Europese economie en meer economische groei;
- de samenleving als geheel: een hoger gekwalificeerde beroepsbevolking, een betere toegang tot verder leren voor achtergestelde groepen en een meer inclusieve arbeidsmarkt.

Uit de effectbeoordeling kwamen twee hoofdproblemen naar voren:

- (1) In de meeste lidstaten zijn de mogelijkheden tot validatie beperkt en worden zij onvoldoende benut. Volgens de versie van 2010 van het Europese inventaris inzake de validatie van niet-formeel en informeel leren bieden Cyprus, Griekenland en Hongarije nauwelijks mogelijkheden tot validatie van niet-formeel en informeel leren. Bulgarije, Letland, Malta en Polen hebben onlangs maatregelen genomen voor de invoering van systemen voor validatie van niet-formeel en informeel leren, maar

het validatiesysteem zelf in deze landen verkeert nog in de beginfase. Oostenrijk, België, de Tsjechische Republiek, Estland, Italië, Ierland, Litouwen, Slowakije en Slovenië kennen validatiesystemen in een of meer sectoren, die slechts door weinigen worden gebruikt. Ook in landen met een meer ontwikkeld validatiesysteem zoals Denemarken, Duitsland, Luxemburg, Roemenië, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk is de penetratiegraad van de validatie nog steeds relatief beperkt.

Door de beperkte en onderbenutte validatiemogelijkheden blijven vaardigheden onzichtbaar en kunnen individuen, de economie en de maatschappij als geheel er niet voldoende van profiteren.

De drie oorzaken van de beperkte beschikbaarheid en het beperkte gebruik van validatiesystemen zijn het gebrek aan vertrouwen in validatiesystemen, -processen en -resultaten (dit wordt bevestigd door de openbare raadpleging die met het oog op dit initiatief is gehouden), de geringe bekendheid van de validatiemogelijkheden in landen waar deze bestaan (eveneens bevestigd door de openbare raadpleging) en de culturele belemmeringen en vooroordelen ten aanzien van de validatie van niet-formeel en informeel leren. De eerste twee oorzaken worden aangepakt door dit initiatief.

- (2) Een gebrek aan vergelijkbaarheid en coherentie tussen de manieren van aanpak van validatie in de verschillende lidstaten. Door de huidige verschillen in beschikbaarheid, beleid en praktijken in de verschillende landen zijn de vergelijkbaarheid en de transparantie van de validatiesystemen gering. Hierdoor is het voor de burgers moeilijk om de leerresultaten die zij in de verschillende contexten, op verschillende niveaus en in verschillende landen hebben verworven, te combineren. De verschillen belemmeren de grensoverschrijdende mobiliteit van lerenden en werkenden in tijden waarin deze mobiliteit nodig is om meer economische groei te creëren.

In de Europa 2020-strategie voor slimme, inclusieve en duurzame groei wordt de noodzaak van flexibelere leertrajecten benadrukt en wordt validatie van niet-formeel en informeel leren beschouwd als een voorwaarde hiervoor. Validatie zal ook bijdragen aan het bereiken van de kerndoelen van de EU zoals vastgesteld in de Europa 2020-strategie inzake voortijdig schoolverlaten, aan het slagingspercentage in het tertiair onderwijs, aan armoedebestrijding en aan een hoge arbeidsparticipatie.

2. SUBSIDIARITEITSANALYSE

Op grond van de artikelen 165 en 166 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moet de Unie bijdragen aan de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte en maakt zij een beleid inzake beroepsopleiding ten uitvoer leggen door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen, met volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en de beroepsopleiding.

Het onderhavige initiatief beveelt actielijnen aan, die met enige Europese steun door de lidstaten moeten worden uitgevoerd. Er worden maatregelen voorgesteld die moeten worden toegepast op lidstaat- en op EU-niveau. De lidstaten blijven volledig verantwoordelijk voor de vorm, de ontwikkeling en de uitvoering van hun bepalingen (wetten, voorschriften en

collectieve overeenkomsten) voor de validatie van niet-formeel en informeel verworven leerresultaten. Het EU-niveau zal zorgen voor coördinatie – waaronder met name de coördinatie met de relevante Europese instrumenten – en steun, bijvoorbeeld door peer-learningactiviteiten te organiseren. De maatregelen op beide niveaus zijn complementair en de bevoegdheden van de lidstaten worden gewaarborgd.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET INITIATIEF

De algemene, specifieke en operationele doelstellingen van dit initiatief zijn als volgt:

Algemene doelstellingen:

- (1) Burgers in alle lidstaten de gelegenheid bieden om de vaardigheden die zij buiten het formele onderwijs- en beroepsopleidingssystemen hebben verworven, te laten valideren.
- (2) Burgers de gelegenheid bieden hun gevalideerde vaardigheden te gebruiken om te werken en te leren in heel Europa.

Specifieke doelstellingen:

- (1) Invoering van validatiesystemen voor niet-formeel en informeel leren op nationaal niveau, gekoppeld aan het nationale kwalificatiekader.
- (2) Het bereiken van een passend niveau van vergelijkbaarheid en coherentie tussen de nationale validatiesystemen, gekoppeld aan het nationale kwalificatiekader.

Operationele doelstellingen:

- (3) Bevorderen van nationale kwalificatiekaders op een zodanige manier dat kwalificaties zowel via formele programma's als door validatie van niet-formeel en informeel leren kunnen worden verworven.
- (4) Mechanismen verschaffen voor de identificatie, documentatie en de kwalitatief hoogwaardige beoordeling en validatie van vaardigheden die door niet-formeel en informeel leren zijn verworven, waarbij gebruik wordt gemaakt van gemeenschappelijke Europese instrumenten zoals Europass, ECTS en ECVET.
- (5) Individueel de gelegenheid bieden om hun vaardigheden en competenties te laten vaststellen en documenteren zonder dat dit tot een formele kwalificatie leidt.
- (6) Uitbreiden en intensiveren van de samenwerking en de uitwisseling van goede praktijken tussen lidstaten, ondersteund door peer-learningactiviteiten en Europese instrumenten voor verslaglegging.
- (7) Bekendheid geven aan de validatiemogelijkheden.

4. BELEIDSOPTIES

Optie 1 (basisscenario):

Deze optie bestaat uit de voortzetting van de huidige situatie, die als volgt kan worden samengevat:

- Validatie van niet-formeel en informeel leren wordt in aanmerking genomen in het Europese beleid op het vlak van onderwijs en opleiding, werkgelegenheid, jeugd en actief burgerschap;
- De bestaande Europese instrumenten, met name de EKK-aanbeveling, dringen aan op de mogelijkheid om door niet-formeel en informeel leren verworven ervaringen te valideren, zonder te preciseren hoe dit gestalte kan krijgen;
- De gemeenschappelijke Europese beginselen inzake de validatie door de Raad goedgekeurd in 2004, de Europese richtsnoeren voor de validatie van het Cedefop, alsmede de beschikbare financiering via het programma Een leven lang leren, het toekomstige programma "Erasmus voor iedereen" het Europees Sociaal Fonds, aangezien ondersteunende hulpmiddelen voor validatiebeleid en -praktijken in de lidstaten relevant zullen blijven;
- Validatie maakt deel uit van de beleidsagenda in de meeste lidstaten, maar wordt slechts in enkele lidstaten op een alomvattende manier ingevoerd;
- De lidstaten wisselen ervaringen met validatie uit in het kader van de open coördinatiemethode (met name in de EKK-adviesgroep).

Optie 2 (een aanbeveling van de Raad inzake de invoering van validatie):

Optie 2 bestaat uit politieke en praktische maatregelen voor lidstaten, belanghebbenden en de Commissie in de vorm van een aanbeveling van de Raad, zoals aangekondigd door de vlaggenschipinitiatieven van Europa 2020 "Jongeren in beweging" en "Agenda voor nieuwe vaardigheden en banen".

In de aanbeveling wordt de lidstaten verzocht om invoering van mechanismen voor de validatie van niet-formeel en informeel leren die zijn gekoppeld aan de nationale kwalificatiekaders. Deze mechanismen moeten kwaliteitsborgingsmechanismen omvatten, de overdraagbaarheid van leerresultaten vergemakkelijken door middel van gestandaardiseerde documentatie-instrumenten, bekendheid geven aan de mogelijkheden tot validatie, toegang tot validatie verbeteren – met name voor kansarme groepen – zorgen voor bruikbare richtsnoeren voor individuen en tot slot personen de mogelijkheid bieden om hun vaardigheden te laten beoordelen binnen drie maanden na een vastgestelde behoefte.

De aanbeveling legt nadruk op de noodzaak om een beroep te doen op belanghebbenden op de arbeidsmarkt (bv. de op de werkplek verworven leerresultaten vastleggen), alsook op onderwijs- en opleidingsverstrekkers (bv. om kansen te bieden om toegang te verkrijgen tot formeel onderwijs en formele opleidingen) en op de derde sector (bv. ngo's/vrijwilligersorganisaties).

De aanbeveling zal worden aangevuld met een intensievere samenwerking inzake de validatie van niet-formeel en informeel leren binnen de bestaande EKK-adviesgroep als structuur van de open coördinatiemethode. In de aanbeveling wordt de Commissie verzocht om de Europese inventaris en de Europese richtsnoeren voor de validatie van niet-formeel en informeel leren regelmatig bij te werken en de uitvoering van de aanbeveling te ondersteunen door doeltreffende peer-learningactiviteiten te organiseren.

De aanbeveling van de Raad zal naar verwachting in 2012 worden goedgekeurd, met een invoering van de voorgestelde mechanismen door de lidstaten en de Europese Commissie met ingang van 2013.

Optie 3 (een nieuwe open coördinatiemethode voor validatie met het oog op de ontwikkeling van een Europees kwaliteitshandvest voor validatie):

Optie 3 houdt in dat de lidstaten samenwerken in een nieuwe open coördinatiemethode (OCM) die specifiek is gewijd aan validatie, die zich richt op het instellen van een Europees kwaliteitshandvest voor de validatie van niet-formeel en informeel leren.

Het Europees kwaliteitshandvest zal worden geformuleerd rond de volgende richtsnoeren: validatieprocedures van een gegarandeerde kwaliteit, kwaliteitsnormen voor beoordelaars, begeleiding en advies, toegang tot validatie, betrokkenheid van belanghebbenden, specifieke doelgroepen en de Europese dimensie van validatie.

Het Europees kwaliteitshandvest zal voortbouwen op zowel Europese (bv. Europese richtlijnen en de gemeenschappelijke Europese beginselen voor de validatie) als nationale initiatieven (in de openbare en de particuliere sector) in verband met kwaliteitsborging op het gebied van validatie. Een Europees kwaliteitshandvest zal bijdragen aan het opbouwen van vertrouwen tussen de lidstaten.

De nieuwe OCM-procedure zal bestaan uit een nieuwe reeks mechanismen voor rapportage door de lidstaten en monitoring van de vorderingen door de Commissie. Naar verwachting zullen er in 2012 specifieke OCM-mechanismen worden ingevoerd, die uiteindelijk zullen leiden tot de goedkeuring van het Handvest in 2014. De tenuitvoerlegging ervan is te verwachten vanaf 2015.

5. EFFECTBEOORDELING

Passende maatregelen door de lidstaten door middel van het scheppen van meer mogelijkheden tot validatie, waardoor het gebruik van de beschikbare kennis, vaardigheden en bevoegdheden ten volle mogelijk is, zullen aanzienlijke economische en sociale gevolgen hebben. De milieueffecten zullen slechts beperkt zijn.

De sociale, economische en andere effecten zijn op kwaliteit onderzocht op basis van mogelijke effecten, aangezien er geen harde gegevens beschikbaar zijn. Voor elk van de te verwachten effecten is een vergelijking met het basisscenario gemaakt.

De belangrijkste economische en sociale effecten van de vaststelling van algemene validatiesystemen zijn:

- een positieve bijdrage aan de economische groei en werkgelegenheid door middel van een beter gebruik van de beschikbare vaardigheden op de arbeidsmarkt en door een betere ontwikkeling van vaardigheden;
- een betere toegang tot de arbeidsmarkt en gemakkelijker overgangen op de arbeidsmarkt door alle beschikbare vaardigheden in aanmerking te nemen bij beslissingen over aanwerving en bij veranderingen van betrekking;

- een betere toegang tot verder leren door een meer doeltreffende erkenning door onderwijs- en beroepsopleidingsinstellingen van eerdere leerervaringen;
- betere informatie over beschikbare vaardigheden die nog duidelijker zichtbaar worden dankzij meer validatiemogelijkheden;
- een hoger opleidingsniveau van werknemers (zowel door middel van validatie van bestaande vaardigheden als door een betere toegang tot verder leren);
- potentieel betere arbeidsomstandigheden voor individuen dankzij hogere kwalificaties;
- meer gelijkheid en sociale integratie door het creëren van betere kansen voor de validatie van niet-formeel en informeel leren voor kansarme groepen;
- een grotere mobiliteit van werknemers in Europa, die ten goede komt aan economische groei.

De verwezenlijking van de verwachte effecten zal afhangen van een aantal factoren, zoals de concrete tenuitvoerlegging door de lidstaten van de aanbevolen maatregelen (optie 2) en de wijze waarop de lidstaten werken aan de realisatie van een Europees kwaliteitshandvest voor validatie (optie 3). Er is van uitgegaan dat de reeks aanbevelingen aan de lidstaten in het kader van optie 2 meer onmiddellijke gevolgen zal hebben voor het scheppen van validatiemogelijkheden dan de nieuw gecreëerde OCM in het kader van optie 3, die geen reeks aanbevelingen aan de lidstaten omvat.

De lopende ontwikkelingen van nationale kwalificatiekaders zullen worden begunstigd door de voorgestelde maatregelen van optie 2, die reeds in 2013 tot concrete resultaten kunnen leiden. De onmiddellijke effecten zijn ook van belang om de Europa 2020-doelstellingen tijdig te bereiken en daarom kregen verwachte rechtstreekse gevolgen hogere scores dan de verwachte gevolgen op de langere termijn.

De werkelijke kosten van de invoering van validatiemechanismen zijn afhankelijk van een aantal factoren zoals de mate waarin het huidige systeem gereed is (bestaande infrastructuur: instellingen, beoordelings- en certificatieprocedures en -normen), de regelingen ten aanzien van de validatieschaal (nadruk op alle beroepen of op specifieke beroepen) en de doelgroepen van de validatie (alle burgers of specifieke doelgroepen).

Volgens de beschikbare gegevens bedragen de volledige kosten voor een validatieprocedure die tot een volledige of gedeeltelijke kwalificatie leidt, tussen 800 en 1 800 euro, afhankelijk van het land en de aard en het niveau van de kwalificatie. Investerings in de validatie van niet-formeel en informeel leren leiden tot kostenbesparingen op formeel onderwijs en opleiding voor personen die een kwalificatie op basis van niet-formeel en informeel leren verwerven zonder verder formeel onderwijs en/of beroepsopleiding nodig te hebben.

De resulterende nettokosten van de validatie moeten worden afgewogen tegen de voordelen ervan. Bij de effectbeoordeling werd ervan uitgegaan dat in de drie opties de geaccumuleerde voordelen van validatie in hun totaliteit opwegen tegen de nettokosten van validatie, in termen van bv. betere inzetbaarheid, gunstigere carrièrevooruitzichten, een betere afstemming van vaardigheden op de behoeften, meer economische groei en betere sociale integratie.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Optie 2 – een aanbeveling van de Raad over de uitvoering van de validatie – blijkt de meest doeltreffende en efficiënte optie te zijn. Optie 2 sluit ook het beste aan bij de doelstellingen van het EU-beleid en heeft de grootste positieve economische en sociale gevolgen.

Bij optie 1 zal de huidige situatie van validatie naar verwachting slechts langzaam veranderen, wat betekent dat de beschikbaarheid en gebruikmaking van validatie van niet-formele en informele leerervaringen beperkt zullen blijven en dat er geen vergelijkbare en coherente aanpak van de validatie in heel Europa zal komen.

Optie 3 (een nieuwe OCM) zou naar verwachting tot verbeteringen leiden in vergelijking met het basisscenario wat doeltreffendheid, efficiëntie en het voldoen aan ruimere beleidsdoelstellingen van de EU betreft. Het opzetten van een nieuwe OCM zou echter tot extra structuren en rapportagemechanismen leiden, waardoor de administratieve lasten en kosten voor de lidstaten zouden stijgen. Bovendien is er door de exclusieve gebruikmaking van de OCM-methode meer onzekerheid over de concrete actie die door en in de lidstaten wordt ondernomen, en over het tijdschema van deze maatregelen.

Afgezien van de effecten, doeltreffendheid, de efficiëntie en het voldoen aan de beleidsdoelstellingen van de EU, zijn de belangrijkste troeven van optie 2:

- de “validatiekloof” die momentaal bestaat binnen de beschikbare Europese instrumenten, zoals het EKK, Europass en kredietsystemen, wordt gedicht. Deze optie zal de laatste schakel in het Europese Kwalificatiekader vormen, dat voorziet in de bevordering van de validatie van niet-formeel en informeel leren, zonder nadere richtsnoeren voor de uitvoering ervan;
- zij houdt voorstellen in voor concrete praktische maatregelen voor de tenuitvoerlegging van validatie in de lidstaten;
- in een aanbeveling van de Raad, als juridisch instrument, wordt gewezen op de verbintenis van de lidstaten te aanzien van de aangegeven maatregelen, waarvan de meeste op nationaal niveau moeten worden ingevoerd en aan de nationale context moeten worden aangepast;
- de belanghebbenden (belanghebbenden op de arbeidsmarkt, jeugd- en vrijwilligersorganisaties, onderwijs- en opleidingsinstellingen) worden uitdrukkelijk betrokken bij de ontwikkeling van de validatiesystemen;
- de lidstaten blijven samenwerken binnen de huidige OCM-structuren, met name de EKK-adviesgroep, hetgeen eenvoudiger uitvoeringsstructuren zijn dan de structuur die in optie 3 wordt voorgesteld;
- de aanbeveling zal een nieuwe en sterkere politieke basis vormen voor samenwerking op het vlak van validatie van niet-formeel en informeel leren.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

In het kader van het initiatief zal toezicht plaatsvinden op basis van het gebruik van bestaande instrumenten. Dit beperkt de kosten voor toezicht en de administratieve last voor de lidstaten.

De Europese inventaris inzake de validatie, onder de verantwoordelijkheid van de Commissie en van het Cedefop, zullen nader worden geconsolideerd en versterkt met het oog op het toezicht op de uitvoering van de aanbeveling van de Raad door de lidstaten.

De jaarlijkse verslag van Cedefop over de ontwikkeling van nationale kwalificatiekaders in Europa zal worden gebruikt voor de beoordeling van de vooruitgang die de lidstaten hebben geboekt bij de totstandbrenging van de validatie van niet-formeel en informeel leren als traject om een kwalificatie te verkrijgen.

De lidstaten zullen verslag uitbrengen over hun uitvoering van de aanbeveling via hun nationale voortgangsverslagen die al zijn gepland in het kader van het Strategisch kader voor onderwijs en opleiding 2020 (volgende verslagjaar: 2014).

Tot slot beoogt het initiatief peer-learning te versterken, waarbij overheden en belanghebbenden zijn betrokken, gericht op de uitwisseling van ervaringen en voorbeelden van goede praktijken. Gezien de nauwe band tussen het initiatief en de aanbeveling over het Europees kwalificatiekader is de EKK-adviesgroep de meest geschikte instantie voor deze activiteiten.

Een externe evaluatie van de uitvoering van de aanbeveling is gepland binnen vier jaar na de goedkeuring ervan.