

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3317

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 11 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling en Richtlijn milieucriminaliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 3312)

Fiche: Verordening aanpak instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel (Kamerstuk 22 112, nr. 3313)

Fiche: Richtlijn en verordening voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof («Waterstof en gas decarbonisatiepakket») (Kamerstuk 22 112, nr. 3314)

Fiche: Wijziging verordening Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (Kamerstuk 22 112, nr. 3315)

Fiche: Raadsaanbeveling rechtvaardige klimaattransitie (Kamerstuk 22 112, nr. 3316)

Fiche: Raadsaanbeveling Europese benadering microcredentials

Fiche: Mededeling Duurzame koolstofcycli (Kamerstuk 22 112, nr. 3318)

Fiche: Mededeling actieplan grensoverschrijdend en langeafstandspersonenvervoer per spoor (Kamerstuk 22 112, nr. 3319)

Fiche: Mededeling EU-Kader voor Stedelijke Mobiliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 3320)

Fiche: Verordening trans-Europese transportnetwerken (TEN-T) en mededeling verlenging van TEN-T netwerk naar naburige derde landen (Kamerstuk 22 112, nr. 3321)

Fiche: Herziening Richtlijn Intelligente Transport Systemen (Kamerstuk 22 112, nr. 3322)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Raadsaanbeveling Europese benadering microcredentials

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
Voorstel voor een Raadsaanbeveling betreffende een Europese benadering van microcredentials voor een leven lang leren en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
10 december 2021
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM(2021)770 final
- d) *EUR-Lex:*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0770>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie:*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Raad Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport; gekwalificeerde meerderheid
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

Met dit voorstel voor een Raadsaanbeveling wil de Commissie het organisatie-, sector- en grensoverschrijdend potentieel van het gebruik van «microcredentials» binnen de EU versterken. Dit zijn gecertificeerde uitkomsten van kleinere, kortdurende leerervaringen in een bepaald vakgebied. In de snel veranderende arbeidsmarkt en samenleving, en mede door de pandemie is de noodzaak van persoonlijke ontwikkeling en professionele om- en bijscholing en leven lang ontwikkelen sterk toegenomen, waardoor ook sprake is van steeds meer belangstelling voor dergelijke microcredentials.¹ De Commissie benadrukt dat onvoldoende ontwikkeling van de juiste vaardigheden in de Europese arbeidsmarkt de grootste uitdaging is op dit moment voor bedrijven en werkgevers. Lidstaten worden door de Commissie aangemoedigd om iedereen voor te bereiden op veranderingen op de arbeidsmarkt via om- en bijscholing. In het licht van het herstel na de pandemie en door de groene en digitale transitie verwacht de Commissie een verdere groei van flexibel onderwijs. Een brede variëteit aan publieke en private onderwijsaanbieders voorziet hierin, zowel gericht op formeel, niet-formeel als informeel leren², zowel in Europa als elders in de wereld. De Commissie benadrukt verder het belang van een effectieve leercultuur om te garanderen dat iedereen voldoende geschoold is om te floreren in de samenleving, arbeidsmarkt en persoonlijk leven. Hierin staat toegang tot kwalitatief goede educatie en training voor iedereen gedurende hun hele leven centraal.

¹ In het begeleidende Staff Working document (zie EUR-Lex – 52021SC0367 – EN – EUR-Lex (europa.eu) worden verschillende publieke en private voorbeelden gegeven, waaronder ook Nederlandse, zoals MOOC's van de Universiteit Utrecht en op mbo-terrein het Edubadges platform ondersteund door SURF.

² *Formeel leren:* intentioneel, georganiseerd leren in het kader van een formele, door de overheid erkende en gereguleerde opleiding, leidend tot een diploma/getuigschrift/graad; *Non-formeel leren:* intentioneel, georganiseerd leren in het kader van een cursus of training e.d. die niet leidt tot een door de overheid gereguleerd en erkend diploma; *Informeel leren:* onbedoeld leren in een setting die niet georganiseerd is om te leren, bijv. leren door (werk) ervaring.

De Commissie constateert dat er voor de eerdergenoemde kwalificaties nog geen gezamenlijke definitie en standaarden voor erkenning bestaan, met negatieve gevolgen voor de waarde, kwaliteit, erkenning, transparantie en overdraagbaarheid op de arbeidsmarkt en over geografische grenzen heen, en daardoor ook voor het vertrouwen, acceptatie en gebruik ervan. De Commissie doet tegen deze achtergrond voorstellen voor een Europese benadering.

Onderdeel van dit voorstel is een gemeenschappelijke EU-definitie van microcredentials, alsmede standaardelementen en uitgangspunten om deze te ontwerpen, uit te geven en over te dragen. Daarnaast doet de Commissie voorstellen om de ontwikkeling van een ecosysteem voor microcredentials en het realiseren van het potentieel van microcredentials voor leven lang ontwikkelen en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te ondersteunen. Goed ontworpen microcredentials zouden volgens de Commissie ook kunnen bijdragen aan inclusie en toegankelijkheid van onderwijs en training voor een breed scala aan type leerlingen (zoals kwetsbare groepen).

De voorgestelde aanbeveling bevat daarnaast voorstellen gericht aan de lidstaten over het (stimuleren van het) gebruik van microcredentials in het onderwijs-, vaardigheden- en (activerend) arbeidsmarktbeleid. Lidstaten worden opgeroepen binnen 12 maanden na het aannemen door de Raad een uitvoeringsplan gericht op 2025 op te stellen. De Commissie zal binnen vijf jaar na aanneming van deze Raadsaanbeveling, in samenwerking met de lidstaten en na raadpleging van belanghebbenden, de voortgang en implementatie van deze Raadsaanbeveling beoordelen en evalueren en hierover aan de Raad rapporteren.

Ook bevat de voorgestelde aanbeveling ondersteunende maatregelen die de Commissie beoogt te treffen, waaronder de inzet van EU-instrumenten zoals Europass en Europass digital credentials³. De Commissie benadrukt de consistentie van dit voorstel met andere recente beleidsvoorstellen, zoals die over de Europese onderwijsruimte⁴ en Vaardighedenagenda⁵, het Actieplan voor de Europese pijler van Sociale Rechten⁶ en de tegelijkertijd voorgestelde Raadsaanbeveling over individuele leerrekeningen. De Commissie roept lidstaten ook op om microcredentials in te zetten bij het bereiken van 2030 EU doel m.b.t. jaarlijkse deelname van volwassenen aan een training (60%), als onderdeel van het eerdergenoemde Actieplan Sociale Pijler.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het voorstel van de Commissie betreft in de kern drie aspecten, gebundeld onder de noemer microcredentials: flexibilisering en modularisering van onderwijsaanbod; de (h)erkenning van internationale onderwijsstandaarden en digitalisering van het resultaat/bewijs. Op alle drie aspecten bestaat kabinetsbeleid, in het kader van breder kabinetsbeleid gericht op het stimuleren van leven lang ontwikkelen en een leercultuur⁷, onder meer door flexibilisering van het aanbod voor leren en ontwikkelen, en recent kabinetsbeleid gericht op de mbo- en ho-onderwijssectoren. Wat

³ Zie Europass Nederland en European Digital Credentials for Learning | Europass

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 2965.

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 2906.

⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 3085.

⁷ Zie Kamerbrief over Routekaart Leren en Ontwikkelen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl d.d. 13 november 2020 (Kamerstuk 30 012, nr. 135).

flexibilisering betreft zijn in Nederland relatief veel nieuwe maatregelen uitgevoerd, zoals o.a. mbo-certificaten, experimenten leeruitkomsten, vraagfinanciering en «flexstuderende» hoger onderwijs) en inschaling NLQF⁸ (inschaling non-formeel onderwijs). Daarbij geldt wel dat de meeste Nederlandse initiatieven die specifiek gericht zijn op microcredentials in het mbo (vooralsnog) zijn gericht op het formele onderwijs en in het ho enkel op non-formeel onderwijs; in beide sectoren in samenhang met de aandacht voor leven lang ontwikkelen (LLO).

In het formele onderwijs in Nederland wordt deels al gewerkt volgens de principes van microcredentials. Formeel onderwijs in het mbo en ho is ingeschaald in NLQF niveaus. Dit wordt binnenkort (naar verwachting medio 2023) bekrachtigd met de Wet NLQF⁹. Voor het ho is daarnaast een nieuwe wet in voorbereiding die meer mogelijkheden zal bieden aan ho-studenten om een gepersonaliseerde route samen te stellen en te volgen binnen een onderwijsprogramma en daarbij gebruik te maken van eerder verworven kennis en vaardigheden¹⁰. Dit zal gebaseerd zijn op leeruitkomsten, wat het gebruik van die leerinkomsten in microcredentials en de erkenning daarvan zal stimuleren. Deze nieuwe wet volgt op een succesvol experiment leeruitkomsten in het hoger onderwijs, waarin sinds 2016 door 21 instellingen bij ruim 400 opleidingen ervaring is opgedaan met flexibilisering van het onderwijs voor werkende en werkzoekende volwassenen. Voor het mbo geldt dat voor alle mbo-opleidingen al leeruitkomsten zijn vastgesteld (landelijke mbo-kwalificatiestructuur). De mbo-certificaten betreffen arbeidsmarktrelevante onderdelen van de in NLQF ingeschaalde mbo-opleidingen, met (indicaties van) studielast. Daarom zijn deze onderdelen op te vatten als microcredentials. Ook de digitalisering van het bewijsstuk vindt al plaats, door opname van digitaal downloadbare mbo-certificaten in het diplomaregister van DUO.

Voor het non-formeel onderwijs kunnen de inspanningen voor het NLQF ook worden gezien als een vorm van stimuleren van microcredentials. Private aanbieders kunnen immers non-formele opleidingen/cursussen in NLQF laten inschalen, daarbij worden doelen van non-formele opleidingen in leeruitkomsten en studielast beschreven. Deze opleidingen kunnen leiden tot een (branche-) diploma of (branche-)certificaat. Zij kunnen ook onderdelen van non-formele opleidingen indienen voor NLQF-inschaling (incl. doelen omzetten in leeruitkomsten en studielast). Dit gebeurt op vrijwillige basis, met ondersteuning van het nationaal coördinatiepunt NLQF¹¹. De overheid legt geen verplichtingen op aan private opleidingsaanbieders om hun non-formele opleidingsaanbod in NLQF in te schalen. Het aantal inschalingen is het afgelopen jaar echter flink gestegen, en binnenkort bestaat er zoals aangegeven een wettelijke basis om dit verder te stimuleren.

Vanaf maart 2022 wordt het STAP-budget ingevoerd wat bijdraagt aan een sterke leercultuur en op termijn het gebruik van microcredentials kan stimuleren. Deze financiële tegemoetkoming is toegankelijk voor iedereen met een band met de Nederlandse arbeidsmarkt en bedraagt maximaal € 1.000,- per jaar. Onderliggend aan deze regeling wordt het STAP-scholingsregister ingevoerd. Hierin staat welke scholing met STAP kan worden bekostigd. Om in het register te kunnen worden opgenomen,

⁸ Het Nederlands Kwalificatieraamwerk NLQF is de nationale vertaling van het Europese Kwalificatie Raamwerk (EQF) en geeft duidelijkheid en zekerheid over het niveau van kwalificaties. Het NLQF telt acht niveaus, van basiskwalificatie tot universitair niveau en beschrijft per niveau de bijbehorende kennis en vaardigheden en de mate van verantwoordelijkheid en zelfstandigheid. Zie: Home (nlqf.nl)

⁹ Voorjaar 2022 start ter voorbereiding hiervan een internetconsultatie.

¹⁰ Overheid.nl | Consultatie Wet leeruitkomsten hoger onderwijs (internetconsultatie.nl)

¹¹ Home (nlqf.nl)

moet aan kwaliteitseisen worden voldoen. Inschaling via NLQF is daarvoor een mogelijkheid.

Relevant is ook dat in Nederland SBB¹² en het UWV werken aan een gemeenschappelijke taal voor skills, gebaseerd op leeruitkomsten van de mbo-kwalificatiestructuur: CompetentNL. Doel is dat deze gemeenschappelijke taal gebruikt wordt in UWV-systemen, maar hij zal ook openbaar worden gemaakt zodat ook private aanbieders van opleidingen deze taal kunnen gebruiken voor de beschrijving van de doelen van private opleidingen. Het voorstel Nationaal Platform Leren en Ontwikkelen en Skills (NPLO & Skills) dat is ingediend bij het Nationaal Groeifonds is ook in lijn met de doelen van de voorgestelde aanbeveling. Op dit platform zal na realisatie het gehele scholingsaanbod in Nederland zichtbaar zijn, alsmede de financieringsmogelijkheden hiervoor. Het platform zal vervolgens worden verrijkt met arbeidsmarktinformatie in termen van skills. Dit platform gaat naar verwachting zowel de vraag naar gerichte om- en bijscholing als een flexibel opleidingsaanbod stimuleren.

Het kabinet heeft in de consultatiefase de Nederlandse standpunten kenbaar gemaakt over een Europese benadering gericht op microcredentials¹³. Hierin is o.a. gewezen op het feit dat in Nederland tot eind 2023 een eerste landelijke pilot loopt op ho-terrein in het kader van het Versnellingsplan onderwijsinnovatie met ICT¹⁴, en op mbo-terrein nog slechts relatief beperkte ervaring bestaat. Daarnaast zijn sommige Nederlandse universiteiten aangesloten bij innovaties op dit terrein via samenwerkingsverbanden met andere Europese universiteiten. Nederland is ook aangesloten op het Europese Erasmus+ Microbol project¹⁵ dat ministeries en hoger onderwijsorganisaties en andere stakeholders ondersteunt in het kader van de vraag of de instrumenten die zijn afgesproken tussen 48 landen om één hoger onderwijsruimte te creëren (Bolognaproces¹⁶) moeten worden aangepast om te kunnen worden gebruikt als microcredentials. De Nederlandse organisatie Nuffic is projectleider van een Erasmus+ project dat instellingen ondersteunt bij de evaluatie van hun microcredentials¹⁷ en op mbo-terrein doen verschillende instellingen ervaring op met zogenaamde «edubadges»¹⁸. In het licht van het voorgaande heeft het kabinet richting de Commissie benadrukt dat een Europese aanpak lopende experimenten en onderwijsinnovaties op dit gebied in de lidstaten niet onnodig zou moeten belemmeren.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt een Europese benadering van microcredentials die nationaal onderwijsbeleid gericht op flexibilisering en digitalisering ondersteunt¹⁹. Zoals door het kabinet in de consultatiefase is aangegeven is het belangrijk te verzekeren dat microcredentials van hoge kwaliteit zijn en worden uitgegeven op een transparante wijze, zodat er vertrouwen kan ontstaan in de behaalde leeruitkomsten die ze vastleggen.

¹² Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs en bedrijfsleven.

¹³ Kamerstuk 22 112, nr. 3156

¹⁴ Pilot Microcredentials – Versnellingsplan

¹⁵ MicroHE – Supporting Learning Excellence through Micro-Credentials in Higher Education (microcredentials.eu)

¹⁶ Bolognaproces | NVAO

¹⁷ STACQ (2020–2022) | Nuffic

¹⁸ Stimuleringsregeling-Edubadges.pdf (sambo-ict.nl)

¹⁹ Zie ook kabinetsreactie Commissiewerkprogramma 2021, Kamerstuk 22 112, nr. 2998

Het kabinet ziet als positieve elementen van het nu voorliggende voorstel dat deze bijdraagt aan zowel het voornoemde nationale beleid als aan internationale afspraken over vergelijkbaarheid en uitwisselbaarheid van kwalificaties. Hierdoor ontstaan mogelijk kansen voor werkenden en werkzoekenden die behoefte hebben aan flexibele mogelijkheden voor bij-, op- of omscholing en voor innovatieve benaderingen die nodig zijn in het licht van de grote transities en de huidige vraag op de arbeidsmarkt. Maar ook kansen voor flexibilisering en internationalisering van het mbo en ho en het streven naar realisering van de Europese onderwijsruimte in 2025.

Het initiatief vormt ook een eerste stap voor de door Nederland gewenste inzet op bewustwording en betrokkenheid bij beleidsmakers, publieke en private onderwijsinstellingen en andere stakeholders zoals sociale partners. Van lidstaten wordt volgens de Commissie vooral een faciliterende rol verwacht richting de ontwikkeling van microcredentials in zowel een formele als niet-formele en informele onderwijscontext (artikel 7 en 8) en de ontwikkeling van een ecosysteem voor microcredentials. De definitie van microcredentials (artikel 5 a) is hierbij behulpzaam, en voor Nederland helder en goed bruikbaar. Positief is dat hierin ook het belang van kwaliteitsborging op grond van vooraf vastgestelde standaarden is opgenomen, en dat samenwerking op dit gebied zal worden ondersteund (artikel 17 a). Net als de Commissie is het kabinet van mening dat microcredentials geen traditionele kwalificaties zullen vervangen maar een aanvullende rol zullen vervullen en een Europese benadering de diversiteit en flexibiliteit van microcredentials moet respecteren, en geen bestaande nationale processen moet vervangen. Het kabinet ondersteunt ook dat door de Commissie verkend zal worden hoe het European Credit Transfer en Accumulatie Systeem (ECTS)²⁰ moet worden aangepast op ho-terrein, dat richtlijnen voor integratie in het NQF zullen worden ontwikkeld en de rol van de ENIC-NARIC kantoren²¹ zal worden bevorderd. Positief is ook dat aandacht wordt besteed aan de uitdagingen op het gebied van digitalisering, validering en erkenning en daarbij verbinding is gelegd met bestaande platforms zoals Europass (artikel 18), en dat verder onderzoek en dataverzameling zal worden gestimuleerd (artikel 19 en 20).

Naast deze positieve aspecten, vindt het kabinet sommige voorstellen te vergaand. De faciliterende rol verwacht de ontwikkeling van microcredentials betreft zowel een formele als niet-formele en informele onderwijscontext. Er worden daarbij verantwoordelijkheden en acties toebedeeld aan nationale overheden, waarbij er ten onrechte van wordt uitgegaan dat die ook bevoegd zijn op dat vlak, en de elementen van de aanbeveling direct en op korte termijn kunnen vertalen naar alle, zowel publieke als private onderwijs- en opleidingsorganisaties. Het gaat dan onder meer over het aannemen van de definitie (artikel 6.a), het opnemen van vaste elementen in microcredentials (artikel 6.b) en het volgen van specifieke procedures (bijv. art. 8.c) en het integreren van microcredentials in de nationale onderwijsstelsels en het nationale vaardighedenbeleid, met een 16-tal toepassingsgebieden (artikel 11 en 12). Voor erkende onderwijsinstellingen (publiek en privaat) is het nog wel denkbaar hierop als Nederlands kabinet te sturen. Maar zelfs in het formele hoger onderwijs heeft het kabinet geen directe zeggenschap over de (wijze van formulering van) kwalificaties van opleidingen. Echter, voor het non-formeel onderwijs en informeel leren is dit nog veel minder het geval. Een hierbij relevant

²⁰ European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) | European Education Area (europa.eu)

²¹ In Nederland vervult Nuffic, de internationaliseringsorganisatie van het hoger onderwijs, deze rol.

gegeven is dat Nederland in vergelijking met andere lidstaten een vrij grote non-formele scholingsmarkt heeft. In het bijzonder is ook problematisch dat de aanbevelingen over financiering (artikel 8.a) publieke financiering impliceren voor activiteiten die in Nederland nu volledig privaat zijn en in principe ook privaat gefinancierd zijn. Het kabinet zal op dit punt meer flexibiliteit bepleiten.

De Commissie maakt ook niet duidelijk of en hoe door lidstaten zou kunnen worden bepaald welke organisaties microcredentials kunnen of mogen uitgeven. Duidelijke, transparante regels op dit vlak, zodat microcredentials enkel worden aangeboden door erkende aanbieders van onderwijs waarvan de kwaliteit gewaarborgd is, zijn belangrijk voor het kweken van vertrouwen in microcredentials. Daarbij kan het zowel problematisch zijn deze organisaties te beperken tot enkel formele onderwijsinstellingen, als een te brede benadering te kiezen zoals de Commissie nu doet in artikel 5b. Nederland zal bepleiten dat de lidstaten ook op dit onderdeel ruimte behouden om hierin eigen keuzes te maken.

In de voorgestelde aanbeveling wordt ook vrij snel een vertaling gemaakt van probleem naar concrete oplossing, terwijl er (zeker in het mbo) nog veel tijd nodig is om het gebruik van microcredentials verder te verkennen. Er zijn weliswaar Europees onderzoek en expertsessies²² aan het voorstel vooraf gegaan, maar de huidige kennisbasis is nog relatief beperkt met beperkte aandacht voor het mbo²³. In de aanbevelingen zit al een focus op instrumentontwikkeling en het grootschalig uitrollen van het instrument. Er missen naar het oordeel van het kabinet echter aanbevelingen die erop gericht zijn eerst de lidstaten te stimuleren in de richting van wat beoogd wordt en daarna ervaring op dit gebied op te doen en te leren van elkaar. En daarbij ook te evalueren of instrumenten als microcredentials wel de beoogde effecten bereiken, wat betreft stimulering van bij-, om- en herscholing en het zetten van loopbaanstappen in het kader van LLO. Het kabinet zal in de onderhandelingen daarom pleiten voor het behouden van voldoende ruimte voor verkenning, experimentatie en innovatie, voor een sterkere focus op evaluatie en verzamelen van empirische bewijzen, en voor meer initiatieven gericht op het leren van de ervaringen in andere lidstaten waarbij ook bestaande Europese fondsen kunnen worden ingezet. Op basis van meer empirisch bewijs zal het later beter mogelijk zijn aan te wijzen op welke punten (aanvullende) Europese afspraken wenselijk en nuttig zijn. In dit kader zal het kabinet wijzen op de eerder gebleken valkuilen van het Europese initiatief gericht op erkenning van eerder verworven competenties (EVC).

Uit meerdere studies blijkt dat de term microcredentials nog niet erg ingeburgerd is binnen de EU-lidstaten. Toch gaat de Raadsaanbeveling niet al te zeer in op de vraag hoe de bewustwording kan worden vergroot, onder zowel aanbieders als eindgebruikers. Uiteindelijk is het voor een brede bewustwording en acceptatie cruciaal dat werkgevers en werknemers meerwaarde aan microcredentials ontlenuen. Daarom zou er volgens het kabinet ook veel nadrukkelijker aandacht moeten worden geschonken aan de rol en belangen van sociale partners en bedrijfsleven binnen de aanbeveling. Werkgevers, werknemers en hun organisaties zijn primair aan zet bij leven lang ontwikkelen. Zij hebben belang aan goede bij-, op- en omscholing voor het up-to-date houden van skills van hun eigen personeel. Zeker bij informeel leren zijn zij de hoofdbetrokkenen, en

²² Zie bijvoorbeeld: [european-approach-micro-credentials-higher-education-consultation-group-output-final-report.pdf](#) (europa.eu)

²³ Het onderzoeksproject van het Europees centrum voor de ontwikkeling van beroepsopleiding (CEDEFOP) Microcredentials for labour market education and training I CEDEFOP (europa.eu) zal meer aandacht aan het beroepsonderwijs besteden maar wordt pas in 2023 afgerond.

niet de nationale overheid. De analyse en probleemstelling lijkt meer uit te gaan van het perspectief van het individu en van de samenleving. Het kabinet zal daarom in de onderhandelingen pleiten voor versterking van de betrokkenheid van sociale partners en bedrijfsleven en ook voor een grotere inzet gericht op communicatie en bewustwording.

Gelet op het voorgaande zal het kabinet inzetten op de mogelijkheid van een veel grotere flexibiliteit wat betreft de vertaling van de voorgestelde Europese benadering in nationaal beleid en daarmee samenhangend op grote flexibiliteit van het uitvoeringsplan dat wordt gevraagd 12 maanden na het aannemen van de aanbeveling. Hoewel het kabinet geen tegenstander is van nationale plannen op basis waarvan wederzijds leren en gerichte stimulering op basis van Europese fondsen kan plaatsvinden, zal in deze plannen voldoende ruimte moeten zijn voor verschillende onderwijssectoren, met uiteenlopende startsituaties, om de implementatie te realiseren. Daarnaast moeten voldoende tijd, middelen en experimenteerterruimte kunnen worden geboden. Tenslotte is het kabinet geen voorstander van gedetailleerde verplichtingen omtrent monitoring en rapportage, mede gezien het nog vroege stadium van ontwikkeling van microcredentials.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Bij de eerste presentatie in raads kader hebben een aantal lidstaten bezwaren geuit tegen de relatief korte periode waarbinnen een eerste nationale uitvoeringsplan gereed zou moeten zijn. Er is wel steun uitgesproken voor een gezamenlijke definitie. Eerder gaven lidstaten ook al aan behoefte te hebben aan een gedeelde definitie, en aan verdere gedachtevorming over kwaliteitsborging²⁴. Daarnaast is bij de presentatie door enkele lidstaten benadrukt dat microcredentials geen volledige kwalificaties zouden moeten gaan vervangen. In dit verband vormt ook de vraag of en in welke mate sprake zou moeten zijn van cumulatie van microcredentials («stackability») een gevoelig punt. Het standpunt van het Europees Parlement (EP) is niet bekend, maar het EP heeft geen rol bij de vaststelling van deze aanbeveling.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regedruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 292 VWEU in samenhang met de artikelen 149, 165 en 166 VWEU. Artikel 292 VWEU bepaalt dat de Raad aanbevelingen kan vaststellen op basis van een voorstel van de Commissie op de gebieden waarvoor de EU bevoegd is. Uit artikel 149 VWEU volgt dat de Uniewetgever bevoegd is stimuleringsmaatregelen aan te nemen die erop gericht zijn de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en hun werkgelegenheidsbeleid te ondersteunen. Op basis van artikel 165, lid 1, VWEU draagt de EU bij tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen. Uit artikel 166, lid 1, VWEU volgt dat de EU inzake beroepsopleiding een beleid ten uitvoer legt 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. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag. Op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding is de EU bevoegd het

²⁴ Beleidsdebat in de OJCS Raad op 17–18 mei 2021, Kamerstuk 21 501-34, nr. 36

optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen (artikel 6, onder e, VWEU). Daarnaast is de EU bevoegd maatregelen ter nemen ter coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (artikel 5, lid 2, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van subsidiariteit is positief. Optreden vanuit de Unie op het terrein van leven lang ontwikkelen en beroepsopleiding en meer specifiek m.b.t. kwalificaties heeft toegevoegde waarde ten opzichte van een enkel nationale aanpak. Maatregelen op EU niveau ondersteunen de lidstaten om het nationale beleid met effect op de aansluiting tussen onderwijs, arbeidsmarkt en samenleving en het onderwijsbeleid met betrekking tot flexibilisering en digitalisering aan te passen aan actuele ontwikkelingen. Daarbij kan optreden op EU-niveau afstemming met andere lidstaten stimuleren en helpen om een zekere vergelijkbaarheid te realiseren. Dit laatste is ook van belang gezien de bijdrage van grensoverschrijdende mobiliteit aan een goede aansluiting tussen vraag en aanbod in de Europese arbeidsmarkt. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van proportionaliteit is positief, met een kanttekening. De voorstellen in de voorgestelde Raadsaanbeveling zijn niet juridisch bindend en laten de lidstaten voldoende ruimte om overeenkomstig hun nationale omstandigheden te beslissen hoe zij gevolg geven aan de aanbeveling. Meer specifiek kunnen de doelen van de voorgestelde aanbeveling worden onderschreven, die zijn gericht op het stimuleren dat binnen de EU microcredentials van hoge kwaliteit zijn en worden uitgegeven op een transparante wijze, zodat er vertrouwen kan ontstaan in de behaalde leeruitkomsten die ze vastleggen. Van lidstaten wordt vooral een faciliterende rol verwacht richting de ontwikkeling van microcredentials, waarbij de voorgestelde Europese definitie van microcredentials behulpzaam is. Ook de aandacht hierbij voor kwaliteitsborging is op grond van vooraf vastgestelde standaarden is positief, als ook het stimuleren van meer samenwerking, onderzoek en dataverzameling op dit terrein, het ondersteunen van lidstaten bij de integratie van microcredentials in hun nationale kwalificatiekaders (NQF) en de aandacht voor digitaliseringsaspecten. Deze maatregelen zijn geschikt om bij te dragen aan het stimuleren van en het vertrouwen in microcredentials. De kanttekening heeft vooral betrekking op de aanbevelingen over financiering die ingrijpen in de verhouding publiek-privaat, en publieke financiering impliceren voor activiteiten die nu volledig privaat zijn en in principe ook privaat gefinancierd zijn. Het geheel van aanbevelingen noodzaakt eigenlijk tot een nationaal door de overheid gereguleerd systeem van microcredentials (inclusief financiering, registratie en kwaliteitsborging e.d.) dat betrekking heeft op alle vormen van leren – en op de arbeidsmarkt met gevolgen voor regeldruk. Het kabinet acht in de Nederlandse situatie een dergelijke stelselwijziging momenteel niet wenselijk. De voorgestelde aanbeveling gaat op dit punt mogelijk verder dan noodzakelijk en laat te weinig ruimte aan lidstaten.

d) Financiële gevolgen

In de voorgestelde aanbeveling worden diverse fondsen genoemd die lidstaten zouden kunnen inzetten om de noodzakelijke hervormingen in gang te zetten. Hierbij worden onder meer genoemd het Europese herstel- en veerkrachtfonds, REACT-EU, het Europees Sociaal Fonds, Erasmus+,

het Europese ontwikkelingsfonds, en InvestEU. Het kabinet is van mening dat benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders en het MFK 2021–2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

e) Gevolgen voor regeldruk concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Hoewel de aanbeveling deels aansluit op al in gezet beleid op nationaal niveau, kan een aantal aanbevelingen in het Commissievoorstel aanzienlijke additionele uitvoeringslasten en -kosten op nationaal niveau met zich meebrengen. De precieze omgang hiervan kan bij nadere uitwerking, en daarbij te maken fundamentele keuzes, pas goed worden ingeschat. Wat betreft het opstellen van een nationaal uitvoeringsplan is een aandachtspunt gelet op het vroege stadium van de ontwikkeling van microcredentials, dat dit niet zal leiden tot bovenmatige monitoring- en rapportageverplichtingen.

Verwacht wordt dat de concurrentiekracht van Nederland en de EU zullen verbeteren, omdat veel lidstaten gebaat zijn bij een goed toegeruste beroepsbevolking. Microcredentials zijn daarbij één van de elementen die bijdragen aan een flexibeler aanbod van onderwijs, en de erkenning van gerealiseerde leeruitkomsten, ook in grensoverschrijdend verband.