

Fiche 3: Raadsaanbeveling beroepsonderwijs

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake beroepsonderwijs en -opleiding voor duurzaam concurrentievermogen, sociale rechtvaardigheid en veerkracht

b) Datum ontvangst Commissiedocument:

1 juli 2020

c) Nr. Commissiedocument:

2020/275

d) EUR-Lex:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1598441960003&uri=CELEX:52020DC0275>

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

De Europese Commissie heeft gelijktijdig met de herziening van de Europese Vaardighedenagenda een Raadsaanbeveling gepubliceerd over beroepsonderwijs- en opleiding voor duurzaam concurrentievermogen, sociale rechtvaardigheid en veerkracht. Dit voorstel is aangekondigd in de Mededeling “Een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities” en maakt deel uit van de uitvoering van de Europese pijler voor sociale rechten, waarvan het eerste principe zich richt op onderwijs, opleiding en leven lang ontwikkelen. Het “gemeenschappelijke beleid gericht op beroepsonderwijs” zoals gedefinieerd in het Verdrag van Rome, heeft sinds 2002 invulling gekregen via het zogenaamde Kopenhagen proces.

De Commissie wijst op het verstorende effect van de COVID-19 crisis op het geven van onderwijs in de lidstaten, waarbij het beroepsonderwijs in het bijzonder getroffen is, maar signaleert ook dat het economisch herstel kan bijdragen aan versnelling van hervormingen in het onderwijs, in het bijzonder door digitalisering en snellere aanpassing aan veranderende behoeften in de arbeidsmarkt.

De voorgestelde Raadsaanbeveling beoogt bij te dragen aan vier doelen. Het eerste doel is de modernisering van EU beleid gericht op beroepsonderwijs. Hier is in het bijzonder aandacht voor de grote transities zoals een groene en digitale economie en demografische verandering. Daarnaast moet het voorstel bijdragen aan opwaartse convergentie van nationale onderwijsstelsels en het bijdragen aan het bestrijden van jeugdwerkloosheid en leven lang ontwikkelen.

Het tweede doel is het bevestigen van de rol van het beroepsonderwijs in het leven lang ontwikkelen en de verbindingen met de andere onderwijs en opleiding sectoren, die vragen om transparantie en doorstroommogelijkheden.

Het derde doel is het stroomlijnen van het Europese samenwerkingsproces in het beroepsonderwijs door het integreren en aanpassen van bestaande instrumenten gericht op kwaliteitsborging (EQAVET¹) en flexibiliteit (ECVET²). EQAVET biedt een kader voor kwaliteit(sborging) van het mbo-onderwijs in de Lidstaten van de EU en bevordert daartoe hun onderlinge samenwerking. ECVET is een systeem voor de validering van leeruitkomsten in het mbo op grond van een buitenlandervaring, eventueel in de vorm van hieraan toe te kennen 'credits'. Uit een evaluatie is echter gebleken dat dit instrument in de praktijk niet breed wordt toegepast en een Europees creditsysteem zoals wel ontwikkeld voor het hoger onderwijs (ECTS), niet is ontstaan voor het beroepsonderwijs.

Het vierde doel is het vereenvoudigen van het bestuur van het beroepsonderwijs in relatie tot deze instrumenten, waaronder ook het definiëren van nieuwe werkmethoden, ondersteuningsvormen op EU niveau en een nieuw monitoringkader. Er zijn streefdoelen geformuleerd, bijvoorbeeld voor het aantal mbo-studenten dat werk vindt (tenminste 82%), een buitenlandervaring opdoet (8% per 2025) of het aantal werkenden dat deelneemt aan onderwijs gericht op bij- of opscholing. De voortgang met deze ambities, in de Lidstaten en op EU-niveau, zal uiteraard in beeld gebracht moeten worden. Daarnaast stelt de Commissie voor het mbo-onderwijs in de EU transparanter en meer vergelijkbaar in te richten door voor opleidingen Europese kernprofielen te ontwikkelen en in te zetten op een (meer) modulaire inrichting daarvan.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het huidige kabinetsbeleid zet in op een krachtig beroepsonderwijs en is met betrekking tot het middelbaar beroepsonderwijs gericht op een goede aansluiting van het beroepsonderwijs op de regionale arbeidsmarkt, de grote transities (duurzaamheid en digitalisering) en een flexibel onderwijsaanbod voor werkzoekenden en werkende volwassenen gezien het toenemende belang van een leven lang ontwikkelen.

De kwalificatiestructuur voor het Nederlandse mbo is sinds 2015 herzien, waarbij ieder dossier een basis-, profiel en keuzedeel kent met een oplopende flexibiliteit; keuzedelen kunnen binnen drie

¹ European Quality Assurance in Vocational Education and Training

² European Credit system for Vocational Education and Training

maanden worden gewijzigd. Daarnaast wordt publiek-private samenwerking in het mbo gestimuleerd onder meer door een Regionaal investeringsfonds (RIF) gericht op meer samenwerking tussen onderwijsinstellingen, overheden en bedrijven in de regio. Soepele overgangen in de onderwijsketen (doorlopende leerlijnen) worden bevorderd, onder meer door aandacht voor ontwikkeling van loopbaancompetenties en betere voorbereiding op studie en beroepskeuzes. De strategische agenda 'Digitalisering mbo 2018-2022' bevat een gezamenlijke aanpak van de MBO Raad, saMBO-ict, Kennisnet en SURF voor het realiseren van de ambities op het gebied van digitalisering in het mbo. Bij dit alles is de versterking van de kwaliteitscultuur in het mbo een aandachtspunt.

Voor werkende en werkzoekende volwassenen zijn aanvullend op het mbo-diploma certificaten geïntroduceerd en maatwerkopleidingen bij werkgevers kunnen leiden tot een praktijkverklaring. Hiermee zijn de mogelijkheden vergroot voor het bij- en omscholen van werkzoekenden en werkenden via het mbo ter verbetering van hun directe en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Het is de gezamenlijke ambitie van de ministeries van SZW, OCW, de koepels van onderwijsinstellingen, gemeenten, UWV en sociale partners om de inzet op alle vormen van bij- en omscholing via het mbo voor werkzoekenden en werkenden naar een hoger plan te tillen en in 2022 te komen tot een structurele samenwerking in de regio. Het belang van bij- en omscholing is als gevolg van de COVID-19 crisis immers alleen maar groter geworden.

Het beleid zoals hiervoor omschreven, is vastgelegd in verschillende nota's aan de Tweede Kamer en in 2018 ook door de sector onderschreven in een Bestuursakkoord tussen OCW en de MBO Raad³.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De grondhouding ten aanzien van het voorstel van de Commissie is positief. De voorstellen sluiten aan bij het Nederlandse mbo-beleid. Het kabinet ondersteunt ook de visie en de ambitie en de inhoudelijke accenten die de Europese Commissie in de voorgestelde Raadsaanbeveling uitdraagt. Een veerkrachtig middelbaar beroepsonderwijs van goede kwaliteit voor zowel jongeren als volwassenen moet de flexibele inzet van vakmensen op de arbeidsmarkt mogelijk maken en hun positie in, en bijdrage aan de samenleving versterken. Dit geldt voor het reguliere onderwijs maar ook in vormen van publiek-private samenwerking. Daarbij is naast het bijbrengen van vaardigheden voor een arbeidsmarkt in transitie en ruime aandacht voor kansengelijkheid en gendergelijkheid ook het ondersteunen van persoonlijke ontwikkeling, inclusief ontwikkeling van loopbaancompetenties, maatschappelijke participatie en burgerschapsvorming relevant. Europese samenwerking kan helpen om hierin de juiste benadering te vinden.

Het kabinet verwelkomt de nadruk op het belang van de groene en digitale transitie voor het mbo, evenals impulsen om een leven lang ontwikkelen mogelijk te maken. Onderwijsinstellingen moeten hun digitale vaardigheden en initiatieven na de COVID-19 crisis verder ontwikkelen en de regionale publiek-private samenwerkingsverbanden die in Nederland zijn opgezet zoals centra voor

³ Tweede Kamer 2017-2018, 31 524 nr. 351

innovatief vakmanschap en RIF-projecten⁴ kunnen zichzelf juist door Europese samenwerking versterken om als bakens te fungeren op weg naar een goed werkende arbeidsmarkt voor vakmensen. De voorgestelde samenwerkingsprojecten op EU-niveau, waarvoor in het huidige Erasmus+ programma al een pilot loopt (Centres of Vocational Excellence), zijn zelfs mede geïnspireerd door de Nederlandse centra voor innovatief vakmanschap. Het kabinet heeft zich dan ook ingezet voor ondersteuning vanuit het nieuwe Erasmus+ programma.

De snelle verandering op de arbeidsmarkt, de digitalisering, bestrijden van jeugdwerkloosheid en het continue om- en bijscholen van volwassenen vragen om meer aandacht voor ontwikkeling van loopbaancompetenties en kwalitatief hoogwaardige loopbaanvoorzieningen in onderwijs en arbeidsmarkt om burgers hierbij te ondersteunen. Dit vergt samenwerking, stimulering en ondersteuning op nationaal en Europees niveau. Europese beleidsnetwerken (ELGPN/Euroguidance) kunnen hieraan bijdragen.

De ambitie om te streven naar 8% uitgaande studentenmobiliteit per 2025 is voor veel lidstaten van de EU hoog gegrepen, maar voor Nederland reëel (Nederland zit nu al op dit niveau, al zal COVID-19 tijdelijk leiden tot een daling; de Nederlandse ambitie is 10% tegen 2024). Als deze ambitie gehaald wordt zouden er meer Europese mbo-studenten naar Nederland kunnen komen voor stages of (kortdurende) onderwijsuitwisselingen. Een goede verbinding tussen de onderscheiden vormen van (beroeps)onderwijs wordt in Nederland al nagestreefd, onder meer via het programma Sterk Beroepsonderwijs, Associate degree opleidingen en de keuzedelen doorstroom mbo-hbo. Dat de EU hier nadrukkelijk aandacht voor vraagt kan daarom worden beschouwd als een ondersteuning van het Nederlandse beleid.

Het kabinet staat in algemene zin positief tegenover het stroomlijnen van bestaande EU-instrumenten op onderwijsterrein, en verwelkomt hier dan ook het stroomlijnen van het toekennen van 'credits' en kwaliteitsborging (onder intrekking van aanbevelingen uit 2009 aangaande ECVET en EQAVET) met onderwijskwaliteit als leidend beginsel.

Wat betreft de voorgestelde collegiale toetsingen van de onderwijskwaliteit ondersteunt het kabinet een inzet die er primair op gericht is dat Lidstaten leren van elkaar. Dit kan ook bijdragen aan de beoogde internationale mobiliteit van leerlingen. Kwaliteit(sborging) van het onderwijs moet echter een nationale aangelegenheid blijven. Ondanks dat dit nu niet concreet op tafel ligt, zullen de collegiale toetsingen dus niet de vorm kunnen aannemen van een (eerste, rudimentair) Europees accreditatiestelsel voor zowel het initiële mbo als het beroepsonderwijs aan volwassenen. Het kabinet zal hier dan ook op wijzen bij de behandeling van de Raadsaanbeveling.

Wat betreft de aanbevolen modularisering van het onderwijs, ligt het voor de hand eerst te kijken naar onderwijs aan volwassenen, waarvoor in Nederland al mbo-certificaten en de praktijkverklaring zijn geïntroduceerd. Mbo-instellingen kunnen hiervoor bekostiging ontvangen van gemeenten, UWV en werkgevers in het kader van om- en bijscholing. Omdat Nederland in het

⁴ Zie voor een totaaloverzicht van de Nederlandse PPS-verbanden in het beroepsonderwijs www.wijzijnkatapult.nl

initiële mbo⁵ alleen opleidingen bekostigt die zijn gericht op een volledig diploma, moet het voorgestelde streven naar modularisering worden beschouwd als iets dat op langere termijn overwogen kan worden ook in het licht van ervaringen hiermee in overige EU-lidstaten. De nationale bevoegdheid op dit onderwerp is een aandachtspunt bij verdere uitwerking van deze plannen.

Europese kernprofielen kunnen dienen als referentie voor kwalificatiedossiers van de Lidstaten van de EU maar deze natuurlijk niet vervangen. Zij kunnen bijdragen aan de transparantie en de vergelijkbaarheid daarvan en op den duur wellicht ook zorgen voor meer convergentie.

Het is positief dat dit voorstel voor een Raadsaanbeveling gelijktijdig is uitgebracht met een Vaardighedenagenda, waarin bredere voorstellen over de ontwikkeling van onderwijs en arbeidsmarkt worden gedaan⁶. De beoogde digitalisering zal naast de inzet van al bestaande instrumenten op EU-niveau (zoals SELFIE) ook een impuls kunnen krijgen door het actieplan digitalisering onderwijs dat de Commissie later dit jaar zal publiceren.

Wat betreft het vierde doel van het voorstel voor de Raadsaanbeveling, het vereenvoudigen van het bestuur van het beroepsonderwijs, zal het kabinet aandacht vragen voor een goede verbinding met de voorstellen voor de Europese onderwijsruimte en een volgend samenwerkingskader voor onderwijs en opleiding, meer in het bijzonder wat betreft de monitoring op basis van indicatoren, statistieken en benchmarks, om het ontstaan van een onoverzichtelijk of overlappend raamwerk te voorkomen en onnodige administratieve lasten en uitvoeringskosten te vermijden. Daarnaast zal het kabinet om verduidelijking vragen over het gebruik van deze doelstellingen in het Europees Semester, ook wat betreft de verbinding met het bredere kader in de EU Vaardighedenagenda.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Raadsaanbeveling is overwegend positief ontvangen door de lidstaten. Het belang van beroepsonderwijs met een grotere impact wordt breed gedragen. Zoals gebruikelijk bij onderwijsonderwerpen wordt er door meerdere lidstaten aandacht gevraagd voor competentieverdeling en subsidiariteit bij een aantal specifieke paragrafen. Met name concepten als micro-credentials en kernprofielen roepen bij verschillende lidstaten vragen op. De verschillen tussen (de opbouw en inrichting van) onderwijssystemen komen volgens verschillende lidstaten onvoldoende naar voren, onder meer door brede doelstellingen te stellen die als te ambitieus worden gezien. Er lijken echter geen grote twistpunten tussen de lidstaten te bestaan. Omdat het om een Raadsaanbeveling gaat, is er geen rol voor het Europees Parlement.

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

a) Bevoegdheid

⁵ Opleidingen die leiden tot een startkwalificatie om de arbeidsmarkt te betreden

⁶ BNC-Fiche over de Vaardighedenagenda wordt gelijktijdig met dit fiche aan de Kamer gezonden

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Volgens artikel 165, lid 1 VWEU inzake onderwijs draagt de Unie bij aan 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. 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. Op grond van deze artikelen kan de Raad op voorstel van de Commissie aanbevelingen aannemen. Op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding, jongeren en sportberoepsopleidingen is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de Unie (artikel 6, onder e, VWEU), op grond waarvan 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. Het kabinet vindt het belangrijk om te onderstrepen dat de EU de onderwijsactiviteiten van de lidstaten 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.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. Hoewel beroepsonderwijs in de EU-27 zeer verschillend is vormgegeven, wordt het belang van kwalitatief goed beroepsonderwijs in alle lidstaten onderschreven. Er is meerwaarde voor EU optreden ten opzichte van (enkel) optreden door de afzonderlijke lidstaten, omdat de kwaliteit en convergentie van de stelsels voor beroepsonderwijs- en opleiding het vrije verkeer van personen, goederen en diensten ondersteunt. Daarbij merkt het kabinet wel op dat de verantwoordelijkheid op de terreinen van onderwijs- en opleidingsstelsels en de werking van de arbeidsmarkt en arbeidsvoorwaarden primair bij de lidstaten ligt. De rol van de Unie is ondersteunend aan die van de lidstaten. Het kabinet is van mening dat die rolverdeling voldoende wordt gerespecteerd met de voorliggende aanbeveling.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. Het kabinet kan de aanbeveling steunen aangezien het voorziet in geschikte voorstellen die kunnen leiden tot een kwalitatief hoogwaardiger en flexibeler beroepsonderwijs in Europa, maar die niet verder gaan dan noodzakelijk en niet onnodig ingrijpen in de nationale beleidsverantwoordelijkheid bij het Rijk of bij onderwijsinstellingen. Daarbij is ook de keuze voor het instrument van de aanbeveling van belang, dat niet juridisch bindend is.

d) Financiële gevolgen

In deze mededeling worden geen concrete voorstellen gedaan die financiële gevolgen hebben voor de EU-begroting. Indien er toch gevolgen zijn voor de EU-begroting is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Uit deze mededeling vloeit geen nieuwe regelgeving voort; het gaat immers om een aanbeveling. Het overnemen van deze aanbevelingen, bijvoorbeeld op het gebied van microcredentials en de voorgestelde indicatoren en benchmarks, kan eventueel wel leiden tot een toename van de regeldruk op instellingen of administratieve belasting en uitvoeringskosten voor de rijksoverheid. Het besluit om adviezen over te nemen is echter een nationaal besluit; de aanbeveling draagt daarom op zichzelf niet direct bij aan extra regeldruk of administratieve lasten.